

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

LE
LOGEMENT DE L'OUVRIER
ET LA LÉGISLATION
La Question à Lyon

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 28 Novembre 1910, à 2 h.

PAR

Francisque MOYROUD
Avocat à la Cour d'Appel

PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, rue Racine, 15

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✱, I. ☞, doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

THALLER, ✱, I. ☞, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ☞, professeur honoraire.

FLURER, I. ☞, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ☞, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ☞, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ✱, I. ☞, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ☞, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ☞, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ☞, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ☞, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ☞, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ☞, professeur de Droit civil, assesseur du doyen.

BROUILHET, I. ☞, professeur d'Économie politique.

HUVELIN, I. ☞, professeur de Droit romain.

LÉVY, I. ☞, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ☞, professeur d'Histoire des Doctrines Économiques et d'Économie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ☞, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. ☞, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

Président : M. PIC, professeur.

Assesseurs : MM. BOUVIER, professeur.

GONNARD, professeur.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

LE
LOGEMENT DE L'OUVRIER
ET LA LÉGISLATION
La Question à Lyon

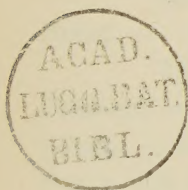
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 28 Novembre 1910, à 2 h.

PAR

Francisque MOYROUD

Avocat à la Cour d'Appel



PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, rue Racine, 15

1910

Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- APPLICATIONS SOCIALES DE LA SOLIDARITÉ. — Conférences Bourgeois, Brouardel, Levasseur, Siegfried. Paris, 1904.
- BADIOU. — *Essai sur la réglementation du travail dans l'atelier de famille*. Thèse Lyon, 1907.
- BARBAT DU CLOSEL. — *Les Entreprises municipales de la ville de Glasgow envisagées au point de vue de l'intérêt collectif*. Thèse Paris, 1907.
- BARCH. — *De l'Amélioration de l'habitation à bon marché. Commentaire théorique et pratique de la loi de 1906*. Marseille, 1907.
- BARET. — *De l'Amélioration de l'habitation à bon marché*. Thèse Marseille, 1899.
- BAUDRAN. — *L'Habitation dans l'Oise et son hygiène*, 1904.
- BAULEZ. — *Les Habitations à bon marché en Angleterre*, 1899.
- BEG. — *Les Pouvoirs des maires en matière d'hygiène publique*. Thèse Aix, 1907.
- BELLAMY. — *De l'Intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations à bon marché*. Thèse Paris, 1905.
- BELLOM. — *Les Habitations ouvrières et les caisses d'épargne dans les villes de moyenne importance*. Paris, 1908.
- BENOIT-LÉVY (G.). — *Lettres périodiques de l'Association des Cités-Jardins*.
— *Les Cités-Jardins d'Amérique*, 1905.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e éd. Paris, 1908.

- BERTILLON (D^r). — *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes*. Paris, 1894.
- *Recensements de Paris au XIX^e siècle*. Paris, 1905.
- BORGNE (LE). — *Notions générales sur la législation des logements insalubres*. Thèse Rennes, 1908.
- BOURGUIGNON. — *De l'Intervention des pouvoirs publics en matière d'hygiène de l'habitation*. Thèse Paris, 1905.
- BOURGUIN. — *Les Systèmes socialistes et l'évolution économique*. Paris, 1908.
- BOUVIER. — *L'Exploitation collective des services publics. — Les Régies municipales*. Paris, 1910.
- BOVERAT. — *Le Socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers*. Thèse Paris, 1907.
- BRENTANO. — *La Question ouvrière*. Paris, 1885.
- BROUARDEL. — *La Lutte contre la tuberculose*. Paris, 1901.
- BROUARDEL et MOSNY. — *Traité d'hygiène*, t. XII. — *Hygiène générale des villes et des agglomérations communales*, par E. Macé, Ed. Imbeaux, Albert Bluzet et Paul Adam. Paris, 1910.
- BROUILHET. — *Les Fonctions sociales des caisses d'épargne et la loi du 20 juillet 1895*. Paris, 1897.
- BRY. — *Cours élémentaire de législation industrielle*. Paris, 1908.
- CADOUX. — *La Vie des grandes capitales*. Paris, 1908.
- CAUWÈS. — *Cours d'Économie politique*, 3^e éd., 1893.
- CHEYSSON. — *L'Assurance sur la vie et les habitations à bon marché*,
— *Le Confort du logement populaire*. Paris, 1905.
— *L'Hygiène sociale et l'assainissement de la maison*. Paris, 1905.
- DANTONY. — *Des Pouvoirs des maires en matière d'hygiène*. Thèse Paris, 1904.
- DESVAUX. — *Des Mesures sanitaires relatives aux immeubles*. Thèse de Paris, 1905.

- DORVILLE et FILLASSIER. — *L'Office municipal de l'habitation à Stuttgart et Cologne*. Paris, 1906.
- DUBOIS. — *Étude sur les habitations à bon marché. Leur rareté et ses causes*. Thèse Paris, 1907.
- DUCLAUX. — *L'Hygiène sociale*. Paris, 1902.
- DUFAU. — *Du Crédit aux habitations ouvrières en Belgique et la loi française du 12 avril 1906*. Thèse Caen, 1906.
- DURET. — *De l'Intervention des municipalités en matière d'habitations ouvrières*. La question devant le Conseil municipal de la ville de Lyon. Thèse Lyon, 1910.
- DUTHOIT. — *Les Habitations à bon marché en France et en Belgique*. Thèse Paris, 1903.
- ESCARRE. — *Les Fondations en Angleterre*. Thèse Paris, 1908.
- ESPARBES. — *Le Logement de l'enfant pauvre à Toulouse*. Thèse de médecine. Toulouse, 1902.
- FAVIER. — *De l'Attribution de la rente foncière à la collectivité*. Thèse Lyon, 1907.
- FAWCET. — *Travail et salaire*, traduit par Raffalovitch. Paris, 1885.
- FERRAND. — *L'Habitation à bon marché* Paris, 1906.
— *Hygiène et habitations à bon marché*. Paris, 1908.
- FORESTIER. — *Grandes villes et systèmes de parcs*. Paris, 1906.
- FOVILLE (DE). — *Enquête sur les conditions de l'habitation en France*, 2 vol. Paris, 1894-1898.
- FRANCK. — *Éléments de construction moderne*. Paris, 1907.
- FRANÇOIS. — *Sommes-nous coopérateurs?* (Cahiers du socialiste), 1907.
- FUCHS. — *Zur Wohnungsfrage*. Leipzig, 1904.
- GANNIER. — *Le Socialisme municipal. La Leçon de l'étranger*. (Cahiers du socialiste). Paris, 1909.
- GARNIER. — *La Législation et la réglementation anglaise en matière de salubrité de l'habitation*. Thèse Paris, 1902.

- GAUCHERON. — *Étude sur l'œuvre économique des municipalités.*
Thèse Paris, 1906.
- GAUTHERON. — *Le Logement de l'ouvrier.* Thèse Lyon, 1898.
- GAUTREZ. — *Une Loi nécessaire. L'Insalubrité publique et l'expropriation.* Paris, 1907.
- GAYET. — *La Question d'hygiène et le droit de propriété.* Thèse Lyon, 1907.
- GAYOT. — *La Question des logements insalubres et la loi du 15 février 1902.* Thèse Lyon, 1905.
- GEISSER. — *Il Problema della abitazioni popolari nei riguardi finanziari e sociali.* Torino, 1908.
- GIDE. — *Économie sociale,* 1905.
— *Principes d'économie politique,* 10^e édit. Paris, 1906.
- GODART. — *Travailleurs et métiers lyonnais.* Préface de Ed. Herriot. Lyon, 1909.
- GRANDJEAN. — *Les Habitations à bon marché.* Thèse Paris, 1904.
- GUÉMY (DE). — *Habitations à bon marché et jardins ouvriers.* Paris, 1907.
- GUERLIN DE GUER. — *La Protection de la santé publique. Les Pouvoirs des maires et la loi de 1902.* Thèse Caen, 1903.
- HALBWACHS. — *La Politique foncière des municipalités* (Cahiers du socialiste), 1908.
- HÉRICOURT. — *L'Hygiène moderne.* Paris, 1907.
- JARRON. — *L'Habitation à bon marché.* Thèse de méd. Toulouse, 1905.
- JOURDAN. — *Législation des logements insalubres* (Commentaire pratique de la loi de 1902. Paris, 1904).
- JOURDET. — *Les Habitations à bon marché.* Thèse Paris, 1906.
- JUILLERAT. — *Le Casier sanitaire des maisons. Une Institution nécessaire.* Paris, 1906.
— *Le Choix d'un logement,* 1907.
— *L'Hygiène du logement,* 1909.

- *Rapports à M. le Préfet de la Seine sur la répartition de la tuberculose dans les maisons de Paris.* Imp. Chaix, 1908 et 1909.
- JUILLELAT et BONNIER. — *L'Habitation et la tuberculose.* Paris, 1899.
- LAROCHE. — *Les Habitations à bon marché.* Thèse Bordeaux, 1902.
- LACASSAGNE. — *Précis d'hygiène privée et sociale*, 4^e éd. Paris, 1906.
- LACOMME et DUBIN. — *Topographie de la tuberculose à Lyon, 1900-1904 (mortalité)*, préface de J. Courmont. Lyon, 1905.
- LAHOR. — *Les Habitations à bon marché et un art nouveau pour le peuple.* Paris, 1907.
- LANESSAN (DE). — *La Lutte pour l'existence*, 1903.
— *La Concurrence sociale et les devoirs sociaux*, 1904.
- LANG. — *De l'Intervention des départements et des communes en matière d'habitations à bon marché.* Thèse Nancy, 1908.
- LELOUTRE. — *De l'Intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations à bon marché.* Thèse Paris, 1906.
- LEROY-BEAULIEU (P.). — *L'État moderne et ses fonctions*, 2^e édit. Paris, 1891.
— *Traité théorique et pratique d'Économie politique*, 3^e édit. Paris, 1900.
— *Traité de la science des finances*, 7^e édit. Paris, 1906.
- LEVASSEUR (E.). — *Les Habitations à bon marché.* Conférence. Lille, 1904.
— *Questions ouvrières et industrielles sous la 3^e République.* Paris, 1907.
- LETBACH. — *Habitations à bon marché. Guide pratique.* Épinal, 1908.
- LORTET. — *Les Concierges de Lyon et la tuberculose.* Communication à la Société nationale de Médecine le 23 avril 1900.

- LUCAS. — *Les Habitations à bon marché en France et à l'étranger*. Paris, 1900.
- Lyon et la région lyonnaise en 1906*. Imp. Réunies, 1906.
- MABILLEAU. — *Almanach de la mutualité*. Paris, 1906.
- MANGINI. — *Les Petits logements dans les grandes villes*. Lyon, 1891.
- MARTIN. — *Casier sanitaire des maisons et ville de Grenoble*. Thèse méd. Lyon, 1910.
- MARTIN et BLUZET. — *Commentaire administratif et technique de la loi de 1902*. Paris, 1903.
- MATER. — *Le Socialisme conservateur ou municipal*. Paris, 1909.
- MÉLINE. — *Le Retour à la terre*, 1906.
- MENGER. — *L'État socialiste*. Paris, 1904.
- MERCIER. — *Les Exploitations municipales, commerciales et industrielles en France*. Thèse Paris, 1905.
- MERLIN. — *Guide social de Paris*, 1906.
- MONOD. — *La Santé publique*. Paris, 1904.
- MONTET. — *Étude sur le socialisme municipal anglais*. Thèse Paris, 1901.
- MULLER et CACHEUX. — *Les Habitations ouvrières en tous pays*. Paris, 1903.
- PÉHU (Maurice et Antonin). — *Les Logements insalubres à Lyon de 1891 à 1904*. Lyon, 1905.
- PESSIEUX. — *Étude monographique des créations syndicales. Les Créations syndicales dans la région lyonnaise*. Thèse Lyon, 1907.
- PIC. — *L'Habitation ouvrière et la législation française* (Rapport présenté au Congrès de l'alliance d'hygiène sociale). Lyon. Imp. Réunies, 1907.
- *Un Voyage social en Grande-Bretagne. Régies municipales. Habitations ouvrières*. Lyon, Storck, 1907.
- *Traité élémentaire de législation industrielle. Les Lois ouvrières*, 3^e édit. Paris, Rousseau, 1909.
- PICARD. — *Le Bilan d'un siècle (1801-1900)*. Paris, 1906.

- PICOT. — *Un Devoir social et les logements d'ouvriers*. Paris, 1885.
- PLUQUET. — *Des Tentatives de la législation et de l'initiative privée pour améliorer l'habitation ouvrière*. Thèse Lille, 1901.
- PRANARD. — *Les Building Societies américaines*. Thèse Paris, 1907.
- *L'Habitation ouvrière et les autorités locales en Angleterre*. Paris, 1908.
- PROVENSAL. — *L'Habitation salubre et à bon marché*. Paris, 1908.
- RENARD. — *Le Socialisme à l'œuvre*. Paris, 1907.
- ROBINE. — *Les Habitations à bon marché*. Thèse Paris, 1902.
- ROQUES. — *Les Logements insalubres. Causes et effets. Leur législation en France et à l'étranger*. Thèse méd. Toulouse, 1906.
- ROSTAND. — *L'Action sociale par l'initiative privée*. Paris, 1907.
- ROUX. — *La Question des habitations ouvrières en Allemagne*. Thèse Paris, 1903.
- ROUX (D^r). — *Le Bureau municipal d'hygiène et de statistique de Lyon*, 1906.
- ROUTER. — *Les Loges de concierges au point de vue de l'hygiène publique et privée*. Thèse méd. Lyon, 1902.
- SABRAN. — *Caisse d'Épargne et de prévoyance du Rhône*. Lyon, 1910.
- SCHMOLL et MILLERAND. — *Habitations à bon marché. Commentaire de la loi du 10 avril 1908*. Paris, 1909.
- SERGEANT. — *De l'Étendue des pouvoirs de police municipale en matière de salubrité et de santé publique*. Thèse Paris, 1906.
- SIEGFRIED. — *Les Avantages de la loi de 1894*. Paris, 1896.
- *Les Habitations à bon marché*. Paris, 1897.
- SIMON (Jules). — *L'Ouvrière*. Paris, 1861.
- STRAUSS. — *La Croisade sanitaire*. Paris, 1897.

STRAUSS et BAULEZ. — *Les Habitations à bon marché en Allemagne*. Paris, 1903.

— *Habitations à bon marché. Commentaire juridique et pratique de la loi du 12 avril 1906*. Paris, 1907.

STRAUSS et FILLASSIER. — *La Loi sur la protection de la santé publique*. Paris, 1905.

TARRIN. — *Habitations et assurances-décès*.

— *La nouvelle législation sur les habitations à bon marché*. Paris, 1906.

TIXIER. — *Les Habitations à bon marché et les lois du 12 avril 1906 et du 10 avril 1908*. Thèse Paris, 1908.

TRÉLAT. — *Commentaire de la loi du 15 février 1902*. Paris, 1903.

TUROT. — *Rapport présenté au Conseil municipal de Paris au nom de la Commission des Habitations à bon marché. Bulletin, n° 8*. Imprimerie municipale. Paris, 1905.

TUROT et BELLAMY. — *Le Surpeuplement et les habitations à bon marché*. Paris, 1907.

VANDERVELDE. — *La Belgique ouvrière*, 1906.

VEBER. — *Le Socialisme municipal*. Paris, 1908.

VILLERMÉ. — *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers*, 1840.

*Comptes rendus, documents officiels, publications
administratives, revues et périodiques.*

Annales de la Régie directe.

BOUVIER. — *De la Nécessité d'une loi sur les régies municipales*, 1909, p. 152.

— *Le Domaine illimité de la municipalisation*, 1909, p. 261.

SCHIAVI. — *Le Problème des habitations à Milan et l'action des communes*, 1910, p. 197.

Annuaire de Législation étrangère.

Association protestante pour l'étude pratique des questions sociales, 1902.

Bulletin de l'Office du Travail. Enquête du *Board of Trade* sur les logements, le coût de la vie et les salaires en Grande-Bretagne, en Allemagne et en France, 1905-1908; décembre 1908, p. 1229; avril et mai 1909, p. 414 et 503.

Bulletin municipal officiel de la Ville de Lyon.

Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris.

Bulletin trimestriel de la Société française des habitations à bon marché, années 1902 à 1910.

Bureau municipal d'hygiène et de statistique de la Ville de Lyon.
Publication annuelle, années 1905 à 1909.

Conférence nationale des sociétés d'habitations à bon marché, années 1907, 1908, 1909, 1910.

Congrès internationaux des habitations à bon marché. Paris, 1889 et 1900; Bruxelles, 1897; Liège, 1905; Londres, 1907; Vienne, mai 1910.

Congrès de l'Alliance d'hygiène sociale. Lyon, mai 1907.

Congrès internationaux d'assainissement et de salubrité de l'habitation. Paris, 1904; Genève, 1906.

Congrès national d'assainissement et de salubrité de l'habitation (III^e). Paris, novembre 1909.

Documents de la Prévoyance sociale. — Publications du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

— Enquête sur l'habitation ouvrière, 1906-1908.

— Les Habitations à bon marché. Législation. Statuts-types. Statistiques, 1908.

— Encouragements à la petite propriété. Loi du 10 avril 1908.

— Principaux résultats de la Prévoyance sociale. Statistiques et graphiques pour l'Exposition Internationale de Londres, 1908.

L'Économiste français :

LEVASSEUR. — *Une Critique britannique de l'étatisme municipal*,
26 janvier 1907.

LEROUY-BEAULIEU (P.). — *Les Caisses d'épargne et les placements
populaires chez les diverses nations*, 10 septembre
1910.

Journal officiel de la République française.

Hygiène publique. — Législation et Réglementation. Textes
officiels. Melun, Imp. admin., 1903-1904-1906-
1907-1908.

Lois, Règlements et Instructions sur les habitations à bon mar-
ché. Imp. Nationale, 1907.

Les Lois Nouvelles :

RAOUL DE LA GRASSERIE. — *La Loi du 12 avril 1906*, juin-
juillet, 1908, p. 297-354.

— *La Loi du 10 avril 1908 sur la petite propriété*,
1^{er} juillet 1908, p. 356.

Le Musée Social :

— *Annales.* MANTOUX. — *Le Socialisme municipal à
Londres*, septembre 1900.

— *Mémoires et Documents.* BEAUFRETON. — *Le Logement
populaire à Paris.* N° 10, nov. 1908.

*Questions pratiques de Législation ouvrière et d'Économie
sociale :*

COURMONT (J.). — *L'Hygiène moderne*, 1901, p. 77.

— *La Loi sur la Protection de la Santé publique*, 1904,
p. 357.

GONNARD. — *Logements ouvriers et dégrèvements fiscaux en
Prusse*, 1901, p. 150.

MOINDROT. — *Les habitations ouvrières*, 1901, p. 389; 1902,
p. 40.

FOCHIER. — *Les Municipalités allemandes et la Question de
l'habitation.* Hambourg et Strasbourg, 1903, p. 193.

JARAY. — *Industries municipalisées*, 1904, p. 6.

PEREZ-CANTO. — *Les Sociétés d'Épargne et de Prêt* (Traduit de l'espagnol, par P. Pic), 1905, p. 133.

PIG. — *Des Monopoles municipaux. La Commune industrielle*, 1903, p. 12.

— *Un Voyage social en Grande-Bretagne. Régies municipales. Habitations ouvrières*, 1907, p. 105.

BENOIT-LÉVY. — *Lyon Cité-Jardin*, 1907, p. 152.

BROUILHET. — *Les Habitations à bon marché au Congrès de l'Alliance d'Hygiène sociale*, 1907, p. 179.

Rapports annuels du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République.

La Réforme Sociale :

BLONDEL. — *Le Congrès International des Habitations à bon marché de Düsseldorf, septembre 1902.*

LEPELLETIER. — *Le Problème des Habitations à bon marché à Venise*, 1907, p. 552.

CHEYSSON. — *Le Taudis*, 1^{er} mai 1907.

RENOIR. — *L'Œuvre des municipalités anglaises dans la lutte contre l'Insalubrité de l'habitation*, 1908, p. 671.

DORFF. — *Le Mouvement de la population en Allemagne*, 1909, p. 309.

Revue Économique Internationale :

BEAUJEAN. — *Les Instituts autonomes pour habitations populaires ou économiques en Italie*, 1909, p. 45.

Revue des Deux-Mondes :

DUBOIS. — *Le Socialisme municipal en Angleterre*, 1^{er} mars 1908.

AVENEL (G. D'). — *L'Évolution des Dépenses privées depuis sept siècles. Le Logement*, 15 octobre 1910, p. 758.

Revue d'Hygiène et de Police sanitaire :

BERTILLON (D^r J.). — *Des Conditions du logement en France et notamment dans les villes*, 1908, p. 377.

Revue Philanthropique :

LESAGE. — *Le logement des ouvriers à Londres*, décembre 1902-janvier 1903.

BARTHÈS. — *De la Protection de la santé publique : loi du 15 février 1902*, décembre 1908.

STRAUSS. — *La Politique sanitaire et le devoir social*, 15 juin 1909, p. 155.

MONOD. — *De l'Exécution de la loi de 1902 sur la santé publique*, 15 juin 1909, p. 162.

CACHEUX. — *L'intervention de l'État et des municipalités dans la question des habitations à bon marché*, 15 octobre 1910.

Revue Politique et Littéraire (Revue bleue) :

STRAUSS. — *Bureaux d'hygiène*, 5 octobre 1907.

Revue Politique et Parlementaire :

BOURGEOIS (L.). — *La mutualité et la lutte contre la tuberculose*, décembre 1905-janvier 1906.

CAHEN (G.). — *Les habitations ouvrières et l'intervention des pouvoirs publics*, avril 1906.

TUROT. — *Les habitations à bon marché et la législation*, mars 1907.

RIBOT. — *Les habitations à bon marché*, avril 1910, p. 64.

Revue Scientifique :

DU MESNIL et MANGENOT. — *Enquête sur les logements et professions*, février 1903.

ROMME. — *La Lutte sociale contre la tuberculose*, février 1903.

Revue Sociale Catholique :

BEAUJEAN. — *Les habitations populaires municipales à Milan*, avril 1908.

LE LOGEMENT DE L'OUVRIER ET LA LÉGISLATION

INTRODUCTION

L'évolution économique, qui depuis le milieu du siècle dernier pousse d'une façon irrésistible à la concentration des forces humaines dans les villes, à l'accroissement continu des grandes agglomérations, a eu pour résultat de faire apparaître une question sociale du logement. Les campagnes, où presque chaque famille possède sa maison, plus ou moins modeste, sont désertées ; c'est un afflux incessant vers les villes qui, loin de s'agrandir proportionnellement au nombre d'habitants qu'elles reçoivent, accumulent sur un espace restreint une population de plus en plus dense (1). Et alors que dans tous les autres domaines les progrès de la science et de l'industrie ont

1. En 1801 il n'y avait en Europe que 22 villes de plus de 100.000 habitants ; 2 seules, Londres et Paris en avaient plus de 500.000. Aujourd'hui on compte au moins 25 villes de plus de 500.000 habitants dont 7 de plus de 1 million. Pour la France en 1846 la population urbaine (groupes de plus de 2.000 habitants)

renové complètement les conditions de la vie, facilitant chaque jour davantage la satisfaction de nos besoins divers, l'hygiène et la construction des habitations, l'aménagement des cités ont suivi avec une lenteur extraordinaire le mouvement général.

Le renchérissement fatal des terrains urbains n'étant pas contre-balancé par la découverte de procédés plus rapides, plus économiques de bâtir, a amené une élévation constante du taux des loyers. Pendant la période qui s'étend de 1860 à 1910, le revenu des maisons parisiennes a passé dans son ensemble de 400 à 950 millions de francs. Le *logement cher*, voilà ce qui situe la question avec un caractère particulièrement aigu, dans les classes ouvrières.

Pour leur permettre de trouver un abri, il a bien fallu tenir compte de leurs ressources limitées : le problème posé partout au constructeur étant de faire tenir sur une superficie donnée le plus grand nombre d'habitants, on a multiplié les étages, on a restreint le plus possible, aux dépens de l'air et de la lumière, les parties de terrains improductives, jardins, cours et courettes ; on a utilisé les moindres réduits pour y entasser des familles entières.

Le logement cher, c'est forcément pour l'ouvrier le logement étroit et malsain : *surpeuplement et insalubrité*, telles sont les deux causes essentielles qui font que la condition du logement de l'ouvrier des villes est déplorable dans tous les pays.

Depuis plusieurs années déjà, des enquêtes sont venues préciser, par des statistiques, ces constatations affli-

était un tiers de la population totale ; en 1876, elle en représentait déjà les trois septièmes ; en 1896, elle était, à très peu près, de moitié ; en 1906, elle lui est un peu supérieure : 20.134.116 de population urbaine contre 19.118.129 de population rurale.

geantes (1). La France n'y occupe pas toujours un rang enviable. L'enquête nationale la plus récente a été greffée sur le dernier dénombrement de la population (6 mars 1906) pour les 616 villes qui dépassent 5.000 habitants. On a prescrit, pour chaque maison, la tenue d'un bordereau destiné à contenir les feuilles de tous les ménages qu'elle abrite et à donner, pour permettre d'apprécier la mesure de son encombrement et de ses conditions d'hygiène, le nombre d'habitants par logement, celui des fenêtres, l'absence d'un cabinet d'aisances, etc. L'administration ne pouvant publier ces 616 tableaux, en a choisi 50 comprenant des villes de grande, de moyenne et de minime importance, elle en a fait un fascicule particulièrement instructif (2). On y voit que sur un million de logements environ (avec 3 millions de pièces) compris dans ces 50 villes et qui abritent 3.145.000 personnes, plus de 200.000 avec 400.000 habitants soit 12 0/0 de la population totale, sont formés d'une seule pièce. Ces moyennes déjà déplorables sont dépassées pour Paris, Lyon, Sainte-Etienne, Nantes où la proportion de ces logements d'une pièce atteint presque le tiers du total, pour Brest où elle est supérieure à la moitié : 11.641 logements d'une pièce sur 21.781 abritent 42 0/0 de la population totale. A Fougères nous trouvons 48 0/0 de la population dont le logement est réduit à une pièce unique ; c'est à Concarneau 60 0/0 ! Si l'on considère, avec M. Bertillon, qu'il y a « encombrement excessif » lorsque plus de 2 personnes vivent dans une seule pièce, on constate qu'en France sur

1. Bertillon, *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes*, 1894.

2. *Documents de la prévoyance sociale. Enquête sur l'habitation ouvrière*, 1906.

1.000 habitants, 260, soit plus de 25 0/0, habitent des logements surpeuplés (1).

Et le mal est accru par l'insalubrité intrinsèque de l'habitation. Un nombre considérable de ces logements d'une pièce n'ont même pas de fenêtre : on en trouve 423 à Toulouse, 743 à Bordeaux. Quant à la proportion des logements en général qui ne possèdent pas de cabinet spécial d'aisances, cette condition élémentaire de l'hygiène, elle est inouïe et s'élève pour Rouen à 83 0/0, pour Nantes à 89 0/0, pour Saint-Étienne à 92 0/0 et pour Lille à 95 0/0.

Les familles nombreuses sont les plus éprouvées par le logement. « Le nombre de mes enfants augmente, donc il faut que je prenne un logement plus étroit, telle est la formule des rares Français qui ont une famille suffisante. Elle est paradoxale et pourtant elle est imposée par la pratique. Le nombre de mes enfants augmente, donc mes dépenses vont augmenter ; je ne puis faire d'économie, ni sur la nourriture, ni sur les vêtements ; donc je dois les faire sur le loyer ; triste solution ! Mais trouvez-en donc une autre ! Aussi les statistiques montrent-elles que les familles quelque peu nombreuses sont beaucoup plus mal logées que les autres. Même lorsqu'elles sont relativement aisées, il leur est difficile de se loger convenablement ; lorsqu'elles sont pauvres, cela leur est impossible (2) ». La proportion des surpeuplés qui est de 14 0/0 pour les ménages de 3 personnes, atteint 17 0/0 pour ceux de 4 ou 5 personnes, 33 0/0 pour ceux de 6 ou 7 personnes et 40 0/0 pour ceux de 8 personnes et plus. La population surpeuplée correspondant à ces ménages de plus de

1. Dr Bertillon, *Revue d'hygiène*, mai 1908.

2. Dr Bertillon, *Le Matin*, 23 mars 1907.

6 personnes est à Paris de 142.848 (dont 92.572 pour les ménages de 6 ou 7 personnes et 50.276 pour ceux de 8 personnes et plus) représentant 20.000 familles environ. Celles dont les ressources un peu moins restreintes devraient normalement leur permettre de se procurer un abri à peu près décent se voient repoussées par les propriétaires, rebutées par les concierges : dans les maisons convenables on ne tolère pas l'enfance, ses ébats peuvent troubler la tranquillité des autres locataires et l'on saisit le moindre prétexte pour congédier les familles dont l'effectif s'augmente trop rapidement (1). Ainsi proscrits ces pauvres gens en sont réduits à rechercher un misérable gîte où l'on consente à les recevoir et qui le plus souvent aura tôt fait de diminuer le nombre de ses habitants. « L'ouvrier qui ne veut pas se livrer au vagabondage, n'a guère de choix qu'entre deux solutions : le néo-malthusianisme ou le taudis (2). »

Si l'on rapproche les conditions du logement en France de l'état de l'habitation en Angleterre, la comparaison est tout à l'avantage de nos voisins d'outre-Manche, 60 0/0 des logements y sont composés de quatre à cinq pièces. En 1891 le nombre des logements d'une pièce était de 2,2 0/0 par rapport au total, cette proportion est tombée en 1901 à

1. Le 12 juillet 1909, M. Hector Depasse déposait à la Chambre des députés un projet de loi ainsi conçu : Art. unique. « Les propriétaires qui arguent du nombre des enfants pour refuser de louer leurs appartements ou pour donner congé sont passibles d'une amende de 25 à 50 francs. En cas de récidive, l'amende sera double. »

2. Maurice Beaufreton, *Le Logement populaire à Paris*. Musée social : Mémoires et Documents, 1898, n° 10, p. 301. Consulter également sur la question des familles nombreuses l'intéressant rapport présenté par M. Cheysson à la troisième conférence nationale des sociétés d'habitations à bon marché. Compte rendu, p. 37 et suiv.

1,6 0/0. En 1891 11 0/0 de la population habitaient des logis surpeuplés, il n'y en avait plus que 8 0/0 en 1901.

Le *Board of Trade*, département du travail anglais, a organisé de 1905 à 1908 une vaste enquête sur les logements, le coût de l'alimentation et les salaires comparés en Angleterre, en Allemagne et en France. Les agents du département ont longuement visité, au cours des années 1907-1908, trente centres industriels français choisis sur divers points du territoire et comptant ensemble plus de 6 millions d'habitants. Les chiffres ont été recueillis pour 60.000 logements environ. Voici le résumé des résultats et conclusions de cette enquête (1). « Tandis que l'ouvrier anglais se loge le plus souvent dans de petits cottages isolés et que l'ouvrier allemand habite le plus ordinairement des maisons aménagées en logements distincts, il est impossible de distinguer en France un type d'habitation prédominant. Alors que le logement ouvrier comprend généralement de quatre à cinq pièces en Angleterre et trois pièces en Allemagne, il n'en comprend le plus souvent que deux ou trois en France. Ceux d'une seule pièce (quelquefois avec une petite cuisine) sont assez nombreux pour constituer un type dans plus de la moitié des villes. *Les conditions hygiéniques sont assez souvent defectueuses. Les habitations sont communément encombrées et le mal est aggravé par la coutume qu'à l'ouvrier, surtout dans les grands centres, de se loger dans des « cités » surpeuplées.* » Si l'ouvrier français paie en moyenne 2 0/0 de moins (l'Allemand 23 0/0 de plus) que l'ouvrier anglais pour un même nombre de pièces, pour se nourrir il dépense 6 0/0 de plus (l'Allemand 15 0/0) et ne gagne pour

1. *Bulletin de l'office du travail*, 1908, p. 1229. — 1909, p. 414 et 503.

le même travail que les deux tiers environ (l'Allemand les trois quarts) de ce que gagne l'ouvrier anglais. La comparaison est évidemment difficile par suite de différences profondes dans les habitudes de vie et l'organisation nationale ; il n'en reste pas moins certain que nous sommes très en retard en ce qui concerne l'amélioration de l'habitation populaire.

Nous n'avons considéré jusqu'ici que les villes : à la campagne la question est loin d'être aussi inquiétante. L'encombrement n'y est généralement pas à redouter, le prix du terrain, d'ordinaire minime, permettant à la maison de s'étendre facilement en surface. Si, d'autre part, l'insalubrité intrinsèque de l'habitation n'y est pas inférieure, l'habitant en souffre moins. La vie au grand air qu'il mène toute la journée compense dans une large mesure l'influence mauvaise de la maison. C'est donc dans les villes que le problème se pose avec toute sa gravité.

Pour dénoncer le danger que constitue cet état lamentable des logements ouvriers des voix autorisées se sont élevées maintes fois déjà avec éloquence. Nous n'y insisterons pas longuement. Maintes fois on a opposé au taudis obscur et malsain, si propice à l'éclosion du vice, de la maladie et de la misère, le riant tableau du logis sain, attrayant, où la santé égaie et facilite le travail, où peuvent naître et grandir les vertus domestiques qui font les générations fortes et les nations prospères.

C'est d'abord la santé qui est en jeu, non seulement celle de l'habitant, mais la santé publique. D'une façon générale le logement insalubre affaiblit, déprime, étiole l'individu et le prédispose ainsi à des causes morbides qui n'auraient pas eu de prise sur lui, si un milieu sain lui avait conservé toute sa vigueur. Mais souvent son action sera plus directe et plus dangereuse : c'est le logement

lui-même qui va transmettre le germe d'une maladie contagieuse, le contagé. Il y a des maisons qui tuent, qui sont des « tombeaux : on n'y entre que pour mourir (1) » et ces maisons sont aussi les foyers d'éclosion et de propagation des maladies qui exercent chez nous les ravages les plus terribles.

L'influence du logement insalubre et surpeuplé sur l'état sanitaire des agglomérations est bien nette partout. Dans toutes les grandes villes, la statistique montre avec évidence que les quartiers où la population est le plus serrée, sont ceux qui présentent la morbidité et la mortalité les plus élevées. Sans doute, d'autres causes peuvent intervenir telles que la misère des habitants, mais le rôle de l'habitation défectueuse reste prépondérant. Dans les cartogrammes établis par M. Bertillon pour Paris, en 1890 et 1891, on voit se superposer presque exactement les arrondissements à population dense et à mortalité élevée (2).

Cette corrélation est plus étroite encore si l'on considère certaines mortalités et morbidités spéciales. Le taudis est le pourvoyeur de la tuberculose, on l'a souvent répété, et le Congrès international de la Tuberculose réuni à Paris en 1905, le constatait solennellement en votant la résolution suivante : « Le problème de l'habitation dominera toujours la prophylaxie de la tuberculose. » Des derniers travaux de M. Juillerat sur la tuberculose à Paris, il résulte que pour une période de quinze ans, du 1^{er} janvier 1894 au 31 décembre 1908, le taux moyen de la mortalité annuelle par la tuberculose a été de 0,67 0/00 aux

1. Ribot, conférence faite à Dieppe le 19 juillet 1909 sur les habitations à bon marché (*Bulletin de la Société française des Habitants à bon marché*, 1909, p. 285).

2. Bertillon, *op. cit.*

Champs-Élysées, tandis qu'il était de 6,74 0/00, c'est-à-dire dix fois plus élevé dans le quartier ouvrier de Saint-Merri. Dans les autres quartiers, le taux varie suivant l'encombrement de la population ; le degré d'aisance des habitants et la nature du logement sont les éléments qui exercent le plus d'influence sur la mortalité par la tuberculose (1).

Les mêmes constatations, quoique un peu moins accentuées, ont été faites pour la mortalité infantile, le cancer, la fièvre typhoïde, la diphtérie, etc. . .

Quelle influence démoralisante n'aura pas le taudis sur ses habitants ? C'est la famille désagrégée. La mère impuissante à maintenir l'ordre et la propreté dans son triste intérieur, laisse aller toutes choses à l'abandon. Les enfants qu'elle ne peut garder auprès d'elle, en raison de l'exiguïté du logis, vagabondent dans la rue, les filles obligées de vivre dans une promiscuité dépravante sont des victimes toutes désignées à la prostitution. Le père, enfin, qui rentre le soir fatigué, énervé par son travail, a besoin d'un lieu de repos, d'une distraction qu'il ne trouve pas dans son logis sombre et infecté ; il prend le chemin du cabaret où l'alcoolisme va parachever l'œuvre de la tuberculose. Et alors faudra-t-il s'étonner si, aigri par la souffrance, irrité par ce milieu démoralisant, il devient un révolté ? « Ce n'est pas de la vertu, disait le Dr Du Mesnil, c'est de l'héroïsme qu'il faut à l'homme forcé de loger dans ces bouges pour ne pas y contracter la haine de la société. »

C'est ainsi qu'avec sa répercussion sur la santé, la

1. Rapport à M. le Préfet de la Seine sur les recherches effectuées au bureau du casier sanitaire, pendant l'année 1908, relatives à la répartition de la tuberculose dans les maisons de Paris, Imprimerie Chaix, 1909.

moralité, la sécurité publiques, la question de l'habitation est « le centre de la question sociale » (1). Le xix^e siècle a posé le problème, c'est à notre siècle qu'il appartient de le résoudre. « Le grand œuvre du xx^e siècle sera l'amélioration de l'habitat humain (2). »

Pour atteindre ce but, quels seront les moyens à employer ? Le remède est heureusement aussi connu que le mal. On combattra l'insalubrité par l'*assainissement* des immeubles actuels, et le surpeuplement par la *construction* des maisons neuves.

L'assainissement pourra se manifester par la mise en état de salubrité des anciennes maisons ; mais c'est un mode d'action qui ne pourra s'exercer que dans une sphère très limitée et dont les résultats aléatoires ne seront pas toujours en proportion de l'effort nécessaire. Il importera surtout de faire disparaître les bouges qui sont insusceptibles d'amélioration, de faire pénétrer partout l'air et la lumière. « De toutes les fleurs, a dit Michelet, la fleur humaine est celle qui a le plus besoin de soleil. » Il ne faut pas créer des foyers éventuels de tuberculose dans des maisons dont la distribution intérieure ne laissera rien à désirer au point de vue de l'hygiène.

En même temps qu'on assainira, car les deux procédés ne s'excluent pas, mais se complètent et doivent être mis en œuvre simultanément, on devra construire des immeubles neufs et sains pour assurer un logement décent aux gens qu'on aura arrachés au taudis, à ceux qui afflueront de la campagne.

1. Bourcart, Rapport au Congrès d'hygiène sociale de Nancy, 1906.

2. P. Leroy-Beaulieu, Discours à la Société française des habitations à bon marché (*Bulletin de la société*, 1908, p. 21).

Quelles seront ces constructions ? Maisons individuelles ou maisons collectives ? c'est-à-dire, en posant la question sur son véritable terrain, s'attachera-t-on à procurer à l'ouvrier la propriété de son foyer sous la forme d'une maison individuelle, ou sera-t-il mieux de lui donner en location simple, un logement convenable dans une maison collective ?

Nous ne nous attarderons pas à reprendre ici en détail tous les arguments donnés pour ou contre l'accession de l'ouvrier à la propriété. Incontestablement, la possession par l'ouvrier d'un foyer qui lui appartient en propre, présente des avantages sérieux au point de vue moral. Mais il s'agit surtout de faire œuvre pratique. Le prix de revient du logement dans une maison individuelle, sera toujours plus élevé que dans une maison collective. Si l'on joint encore au loyer simple une annuité d'amortissement pour l'acquisition de la maison, on arrive à dépasser de beaucoup les ressources de la grande majorité des ouvriers dont le salaire est si faible. On fait fausse route si l'on croit pouvoir demander aux ouvriers un sacrifice plus grand que celui qu'ils font maintenant pour payer leur loyer. « Pour obtenir des résultats, ne l'oublions pas, disait M. Mangini, il faut offrir des logements parfaits au prix même des affreux réduits que l'on veut faire disparaître (1). » Or « le contremaître, l'ouvrier technicien, l'ouvrier d'art, l'ouvrier d'élite de nos diverses industries, l'employé d'un certain rang, dans une banque, une administration, une maison de commerce peuvent à la rigueur et non sans un effort méritoire, épargner sur leurs émoluments de quoi payer une prime d'assurance et des

1. Communication au Congrès international des Habitations à bon marché. Paris, 1900. Compte rendu, p. 373.

annuités d'amortissement. Mais c'est un sacrifice absolument impossible à la masse des simples travailleurs manuels (1). »

On ne doit pas perdre de vue le véritable problème ; c'est cette masse qu'il faut retirer des bouges où elle s'entasse dans une horrible promiscuité, dans des conditions hygiéniques déplorables ; c'est à elle qu'il importe de procurer un logement salubre et décent : elle n'aura jamais les moyens de devenir propriétaire.

Une autre solution assez séduisante a été proposée, qui combinerait les avantages des deux types sans en avoir les inconvénients. C'est le cottage en location simple dans la banlieue (2), qui semble devenir le modèle préféré en Angleterre. Mais pour réaliser une économie sérieuse sur les constructions, il sera nécessaire de les établir à une distance relativement considérable du centre de la ville, la banlieue la plus rapprochée ne se trouvant pas dans des conditions sensiblement différentes de celles de la ville elle-même, et cet éloignement va précisément constituer un réel inconvénient. En l'état actuel, il est difficile de diminuer le loyer d'une façon suffisante pour compenser la perte d'argent et la perte de temps qu'occasionneront les voyages quotidiens de l'ouvrier se rendant à son travail. On ne peut que souhaiter de voir se développer les moyens de transport rapides et peu coûteux qui permettront de décongestionner les grandes agglomérations en faisant succéder « la force centrifuge à la force centripète ».

1. Rapport F. Buisson sur la proposition de loi Ribot relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché. *Journal officiel*, 1907. Annexe n° 1034, p. 503.

2. Cf. Rapport Risler à la troisième conférence nationale des sociétés d'habitations à bon marché. Paris, 1909, compte rendu, p. 1 et suiv.

La maison collective apparaît donc comme le seul type susceptible de rendre de réels services. Il ne s'agit pas d'élever des « casernes », mais des maisons simples, bien construites, d'un aspect agréable où les logements seront distribués de façon à demeurer le plus possible indépendants les uns des autres.

On devra enfin se préoccuper de la partie de la population, assez considérable, dans les grandes villes, qui loge en garni. Là, tous les maux que nous avons signalés sévissent avec une rare intensité. La construction d'hôtels meublés, bien tenus, où les célibataires et surtout les jeunes filles isolées seront assurés de trouver un abri convenable, contribuera pour une bonne part au succès de l'œuvre d'assainissement physique et moral à entreprendre.

Qui sera chargé d'apporter ces divers remèdes? L'importance de la question est telle, les intérêts en jeu sont si élevés que les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser de la solution. A n'en pas douter, des initiatives privées ne manqueront pas de s'y employer, mais il serait imprudent de s'en remettre exclusivement à elles. Il faut coordonner, organiser méthodiquement les efforts. « L'initiative privée manque d'unité et de ressources, elle manque de boussole et finalement elle ne peut pas faire la vingtième partie du bien qu'il faut faire (1).

Le législateur se doit d'intervenir et il est intervenu en France, comme dans presque tous les autres pays. C'est cette législation que nous nous proposons d'étudier.

Nous nous attacherons successivement aux deux aspects de la question.

1. J. Simon. *De l'Initiative de l'État en matière de réformes sociales*. Conférence faite à Bordeaux, le 7 novembre 1891.

En ce qui concerne l'assainissement, une revue rapide de législation comparée servira de préface à l'étude critique de notre loi sanitaire du 15 février 1902.

La législation spéciale qui est venue encourager la construction d'habitations ouvrières nous retiendra plus longtemps : à l'étranger d'abord, en France surtout où nous ferons un examen approfondi de notre loi du 12 avril 1906, de ses résultats actuels, de ses résultats possibles.

Nous terminerons par un aperçu de la question à Lyon où nous aurons le plaisir de relever d'intéressantes initiatives privées et publiques.

TITRE PREMIER

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

AU POINT DE VUE DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSAINISSEMENT

« Le souci de la santé publique est le premier devoir d'un homme d'État, » déclarait un ministre anglais célèbre, Disraëli. L'État est, en effet, le gardien naturel de tous les intérêts nationaux et, au premier rang, il faut placer celui qui s'attache à la préservation de la santé publique. Les particuliers risquent plutôt de la compromettre par ignorance ou insouciance ; ils sont évidemment dans l'impossibilité d'en assurer la sauvegarde. C'est donc une responsabilité qui incombe à l'État. Son intervention au nom de l'hygiène, est nécessaire et légitime, il ne peut y avoir de discussion sur le principe qui n'est d'ailleurs pas contesté. Mais les difficultés surgissent, les divergences apparaissent lorsqu'on arrive à l'application.

Quelle sera la nature, quel sera le degré de cette intervention ? C'est dans l'obligation même qu'ils assument, que les pouvoirs publics doivent puiser les droits qui y correspondent. La distinction que l'on a souvent voulu établir entre l'hygiène privée et l'hygiène publique, est purement nominale et ne constitue pas un criterium. La solidarité inéluctable qui, par le fait de la contagion, se

manifeste ici-même d'une façon éclatante, rend toute démarcation illusoire.

L'État doit assurer la salubrité générale et pour cela il ne suffit pas de réprimer les atteintes qui y seraient portées, il faudra savoir prévenir ces atteintes : c'est le but et la raison d'être de l'hygiène.

L'action préventive de l'État doit donc tendre à transformer les données de la science en prescriptions législatives et réglementaires. « Il est essentiel, écrivait M. Strauss, d'associer dans une collaboration de plus en plus féconde les hygiénistes et les administrateurs, les premiers frayant la route et montrant la voie à suivre, les seconds signalant les fondrières et les obstacles qui rendent le passage difficile ou parfois même impossible (1). » Dès lors quelle liberté pourrait-on invoquer à l'encontre d'une pareille réglementation qui n'est en somme qu'une application nouvelle, dont la science a démontré la nécessité, d'un « principe vieux comme le monde » ? La liberté est le pouvoir de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Le droit de n'être pas contaminé par son voisin est, certes, plus respectable que la liberté de lui communiquer les germes d'une maladie mortelle. La légitime défense est l'exercice d'un droit naturel, or il s'agit ici d'une œuvre essentiellement défensive et légitime entre toutes, qui consiste à défendre l'individu encore sain contre le milieu et le milieu encore sain contre l'individu.

Pour mener à bien cette œuvre l'effort principal du législateur devra porter sur l'habitation dont nous avons signalé le rôle si considérable en matière de salubrité

1. *La Politique sanitaire et le Devoir social* (Revue philanthropique, 15 juin 1909).

publique. Les logements insalubres sont des menaces permanentes à la santé générale et des foyers de propagation en cas de maladies épidémiques. On ne saurait s'arrêter ici à l'objection tirée de l'inviolabilité de la propriété privée alors que cette propriété viole elle-même le plus sacré des droits, le droit à la vie. Les pouvoirs publics peuvent et doivent pénétrer jusque dans le domicile privé au nom de l'hygiène et dans l'intérêt général.

Avant d'aborder l'examen des mesures prises à cet égard en France et des résultats obtenus, une revue sommaire de législation comparée nous montrera comment à l'étranger on s'est efforcé de contribuer par la salubrité de l'habitation à la protection de la santé publique.

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE SOMMAIRE DE LA LÉGISLATION SANITAIRE A L'ÉTRANGER

Les limites de notre étude ne nous permettent pas d'entreprendre un examen approfondi des diverses législations étrangères. Nous nous contenterons de souligner, au passage, les points essentiels et les traits originaux de chacune d'elles en insistant toutefois plus longuement sur l'exemple de l'Angleterre qui est particulièrement instructif ; la longue pratique résultant de la mise en œuvre d'une législation déjà ancienne lui a fait acquérir une expérience dont elle a su profiter pour compléter et perfectionner sans cesse cette législation de façon à lui faire donner son maximum d'effets utiles.

ANGLETERRE. — La réglementation anglaise en matière de logements insalubres est contenue dans le *Public health act* ou loi sur la santé publique du 11 août 1875, qui constitue un véritable code sanitaire ne contenant pas moins de 343 articles. Cet *act*, en raison de sa date déjà lointaine, a été amendé et mis à jour par une série de lois postérieures, nous mentionnerons seulement la plus importante, celle du 18 août 1890 sur laquelle nous aurons à revenir dans sa partie qui s'occupe spécialement du logement ouvrier.

Voici les dispositions sanitaires essentielles contenues dans ces diverses lois.

Les plans et coupes de toute maison à élever doivent être soumis à l'approbation de l'autorité locale, et l'on ne saurait affecter à l'usage d'habitation, sans encourir une amende, un immeuble ou une de ses parties qui n'a pas été désignée comme telle dans les plans déposés. Il est interdit de construire un immeuble sur un terrain insalubre (art. 25 de la loi de 1890).

L'installation des égouts, water-closets, fosses d'aisances est minutieusement réglementée et rigoureusement sanctionnée par des amendes sévères ou l'exécution d'office des travaux nécessaires. D'après l'article 46, lorsque, sur le certificat du médecin officier de santé ou de deux médecins praticiens, l'autorité locale jugera qu'une habitation est entièrement, ou en partie, dans un tel état de malpropreté ou d'insalubrité qu'elle met en danger la salubrité publique, ou que le badigeonnage, le nettoyage et la désinfection seraient de nature à prévenir l'éclosion ou à arrêter la propagation des maladies contagieuses, elle donnera avis au propriétaire ou à l'occupant de procéder aux travaux nécessaires. Si l'avis demeure sans effet après le délai fixé, la personne sera passible d'une amende maxima de 10 shillings par jour de retard, et l'autorité locale pourra toujours, à son gré, faire exécuter les travaux et se faire rembourser les frais par le délinquant suivant une procédure sommaire.

Des dispositions spéciales (art. 71 et suiv.) visent les sous-sols qu'il est interdit de louer, d'occuper ou de laisser occuper comme lieu d'habitation, sauf s'ils présentent des conditions de salubrité rigoureusement déterminées ; de même les maisons louées en garni doivent être visitées et approuvées par un agent de l'autorité locale et ne doivent recevoir qu'un nombre de locataires déterminé.

Les causes d'insalubrité ou *nuisances*, parmi les-

quelles il faut signaler le surpeuplement, sont énumérées par les articles 94 et suivants. Si une maison est rendue impropre à l'habitation pour une cause quelconque d'insalubrité, l'interdiction de l'habiter peut être prononcée en vertu de l'article 97, jusqu'à ce qu'elle ait été appropriée au dit usage. La résistance à l'interdiction d'habiter entraîne une amende de 20 shillings par jour et l'autorité locale pourra pénétrer dans l'immeuble pour faire cesser la nuisance et adopter toutes mesures nécessaires ; elle recouvre de manière sommaire sur la personne négligente les dépenses encourues (art. 98). Une plainte peut être adressée à la justice pour lui signaler une nuisance existant dans un immeuble, soit par la personne incommodée, soit par tout habitant ou propriétaire du district. Cette plainte sera l'objet des mêmes poursuites, ordonnances et pénalités que si elle émanait de l'autorité locale.

Pour permettre des travaux d'assainissement, la loi de 1890 donne aux autorités locales des pouvoirs très étendus : elles pourront exproprier des ilots malsains en accordant aux propriétaires dépossédés une indemnité représentant simplement la valeur sanitaire de l'immeuble démoli (art. 21). L'estimation est basée sur la valeur vénale courante, sans indemnité supplémentaire pour dépossession. On recherchera si le revenu de la maison n'est pas surélevé par le fait d'un usage illégal ou de l'entassement ; s'il n'existe pas de nuisances ou si la maison n'est pas définitivement impropre à l'habitation et alors l'indemnité sera fixée d'après le revenu de l'immeuble non-surpeuplé, aménagé suivant les lois de l'hygiène, mais en tenant compte des dépenses qu'auraient entraînées pour le propriétaire les travaux d'assainissement ; elle pourra même, dans le dernier cas, ne comprendre que la valeur du sol et celle des matériaux de démolition. Bien plus,

s'agit-il de la démolition non pas d'îlots, mais de maisons insalubres isolées, le propriétaire n'en retirera aucune indemnité; l'article 34 déclare que l'autorité locale qui a opéré d'office la démolition, vendra les matériaux et, après avoir prélevé ses dépenses sur le prix, remettra simplement le surplus au propriétaire. La loi du 14 août 1904 va même plus loin dans ses articles 8 et suivants : afin que cette opération ne se solde jamais en déficit pour les autorités locales, celles-ci pourront, si le produit de la vente ne suffit pas à couvrir les dépenses faites, poursuivre le recouvrement contre les propriétaires mêmes, à due concurrence. Voilà, certes, une disposition que la législation française n'est pas encore près d'adopter !

Écoutons ce que disait au Congrès international des habitations à bon marché tenu à Liège, en 1905, M. F. Askew, membre du County Council de Hull, ville de 250.000 habitants : « Nous avons des quartiers très pauvres, mais nous nous sommes débarrassés de beaucoup de bouges, plus de 100, sans qu'il en coûte rien à la municipalité... La plupart des bouges ont été fermés sans frais pour la ville, par cette raison qu'ils ont été déclarés impropres à l'habitation. Ils étaient insalubres et ils furent interdits à l'occupation par ordre du magistrat siégeant en juridiction inférieure, qui se contente du témoignage produit devant lui à l'audience que ces maisons étaient impropres à l'habitation. Aucune indemnité, dans ce cas, ne fut accordée aux propriétaires, mais le terrain débarrassé des maisons était toujours leur propriété et ils purent en disposer autrement en se conformant aux règlements communaux (1). »

Cependant, on estime en Angleterre que ces mesures

1. *Actes du Congrès de Liège*, 3^e séance, p. 43.

sont encore insuffisantes, l'assainissement des logements se fait d'une façon beaucoup trop lente. M. W. Thompson, président du Conseil national de la réforme du logement, déclare qu'en Angleterre, sur environ 700.000 habitations, il y en a 10 0/0 qui sont dans un tel état de délabrement faute de réparations, qu'elles sont inhabitables au point de vue du confort et de la dignité humaine.

Or, en sept ans, il n'y en a eu que 4.200 fermées par l'autorité et 748 démolies, de sorte que, de cette manière, il faudrait environ un siècle pour se débarrasser des maisons malsaines, existantes même, si on n'en construisait pas de nouvelles pendant ces cent ans (1). Aussi préconisait-il l'adoption d'un projet de loi sur les logements à bon marché déposé en 1908 au nom du gouvernement par le ministre ouvrier John Burns. Les dispositions qu'il contient relativement aux logements malsains sont particulièrement sévères. L'article 13 ordonne que les logements dangereux ou nuisibles pour la santé au point d'être impropres à l'habitation peuvent être fermés par ordre de l'autorité locale sans jugement si le propriétaire ne fait pas appel au *Local Government Board* dans les quatorze jours qui suivent la réception de l'avertissement.

L'article 14 prévoit que si les maisons ainsi fermées ne sont pas rendues habitables ou en voie de l'être dans un délai de trois mois, l'autorité locale peut donner au propriétaire un avertissement et le prévenir qu'elle ordonnera la démolition de sa maison s'il ne veut pas y faire exécuter les travaux nécessaires ; sur une plainte justifiée de quatre chefs de famille habitant le même quartier, le

1. Le projet de loi de M. Burns sur les habitations à bon marché. W. Thompson, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 260.

Local Government Board pourra se substituer à l'autorité locale négligente.

Ce projet qui, selon la prédiction de M. W. Thompson, ne devait, malgré l'esprit de parti, pas rencontrer d'opposition sérieuse même à la Chambre haute, vient, en effet, de recevoir la consécration définitive du Parlement.

L'efficacité des dispositions en vigueur est assurée par une organisation sanitaire modèle. En haut, nous trouvons un Conseil supérieur, le *Local Government Board*, qui joue un rôle très actif; il possède des droits de coercition à l'encontre des autorités locales et prend des décisions obligatoires pour ces autorités dont l'inertie ne peut donc pas aboutir à la non-application des mesures légales d'autant plus que tout habitant peut saisir le Board. Pour les travaux d'hygiène publique à exécuter d'office, le gouvernement peut frapper de taxes locales les communes. Sous les ordres du Board se trouvent les *Comités de comté* et en dernier échelon les *Conseils de district* qui sont de véritables agents d'exécution et non de simples assemblées consultatives.

Mais, ce qui a fait le plus pour le succès de la législation sanitaire anglaise, c'est l'organisation par district ou par comté d'une *inspection permanente* comprenant le *surveyor*, les *inspecteurs des nuisances*, sous le contrôle éclairé du médecin officier de santé *Medical officer of health*. La nouvelle loi permet, en outre, à l'autorité locale, après un avertissement envoyé *vingt-quatre heures à l'avance*, de commettre une personne autorisée de la ville qui pourra à toute heure convenable entrer dans les maisons pour examiner si les prescriptions légales sont respectées. En suite de cette loi et pour faciliter son application, trois nouveaux inspecteurs des habitations ont été nommés. Des municipalités ont pris aussi depuis peu l'habitude de

nommer des dames inspectrices qui sont mieux accueillies par la majorité des ménagères que les inspecteurs (1). Elles peuvent rendre de très grands services en exerçant une sorte d'inspection domestique qui contribuerait beaucoup à développer l'éducation sanitaire du peuple anglais qui, disons-le, est loin d'être aussi avancée que sa législation à ce point de vue.

Malgré quelques négligences isolées signalées au Congrès de Londres de 1907, qui avait inscrit la question à son programme, il apparaît qu'en Angleterre l'inspection est faite très sérieusement. Les inspecteurs passent même la nuit dans les logements pour chacun desquels ils ont une fiche descriptive indiquant le nombre maximum des habitants autorisés et si ce nombre est dépassé ils dressent une contravention au locataire principal.

Nous n'avons pu suivre la législation anglaise dans la précision de détails que laisse plus volontiers aux règlements d'administration publique la législation française. Les traits caractéristiques que nous avons essayé de dégager suffisent néanmoins à montrer l'étendue considérable des pouvoirs conférés aux autorités sanitaires. Le plus souvent, il est vrai, il leur faut pour exercer ces pouvoirs obtenir la sanction judiciaire. Mais ce n'est pas en Angleterre que la jurisprudence peut servir de refuge à ceux qui, de parti pris, compromettent la santé publique ; on s'incline, plutôt que de risquer les pénalités rigoureuses dont les cours n'hésitent pas à frapper les récalcitrants. Dès lors on comprendra les résultats que peut donner l'application intégrale, méthodique et essentiellement pratique d'une législation aussi complète.

1. Déclaration du Dr Boobhyer de Nottingham au Congrès de Liège. *Actes du Congrès*, 5^e séance, p. 99.

Dans certaines villes, à *Birmingham*, *Manchester*, par exemple, l'œuvre d'épuration s'est traduite par des démolitions partielles pour faire pénétrer l'air et la lumière jusqu'aux maisons ouvrant sur des cours étroites au fond de ruelles ou de passages obscurs. A *Londres* et à *Liverpool* on a été plus radical, des quartiers entiers de *slums* les taudis si souvent décrits, furent jetés à bas. A *Londres* le *County Council* et de leur côté les *Borough Councils* (assemblées municipales autonomes correspondant à chacun des vingt-huit quartiers de *Londres*) ont dépensé ensemble plus de 30 millions pour assainir des quartiers où habitaient 18.500 personnes. Près de 11.000 personnes ont été d'autre part délogées par des travaux d'assainissement partiels (1). En quarante ans la municipalité de *Liverpool* a démoli 22.000 maisons insalubres (2). Près de 150 millions de francs ont été ainsi consacrés par les pouvoirs publics en Angleterre à l'achat et à la destruction des quartiers les plus misérables (3). Et conformé-

1. Pranard, *L'Habitation ouvrière et les Autorités locales en Angleterre*, p. 15.

2. P. Pic, *Un Voyage social en Angleterre*.

3. Risler et Dufourmantelle, *L'Habitation populaire en Angleterre*, souvenirs du VIII^e Congrès international. *Londres*, 1907 (*Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché*, 1908, p. 233).

Citons encore quelques chiffres tirés d'un ouvrage d'un conseiller municipal de *Birmingham*, S. Nettlefold, *Practical Housing (Questions pratiques d'habitation)*. La transformation des quartiers insalubres aurait coûté en moyenne pour toute l'Angleterre 1.925 francs par habitant exproprié et relégué dans le voisinage. Le coût n'aurait été que de 75 francs en moyenne avec le procédé de démolition partielle et de l'amélioration des maisons existantes. *Liverpool* dans le premier cas a dépensé 1.400 francs par tête et *Birmingham* suivant le deuxième mode 18 fr. 75. M. G. Benoît-Lévy qui analyse le livre de M. Nettlefold (*Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché*, 1908, p. 462) se plaçant au point de vue strictement commercial en conclut que l'expro-

ment à la loi presque toutes les personnes expulsées ont été relogées.

Ces sacrifices n'ont pas été inutiles, qu'on en juge!

En 1848, le taux de la mortalité en Angleterre était de 23 0/00; en 1875, où fut promulgué le *Public health act*, il était encore de 22,7 0/00 après être monté jusqu'à 25 sans descendre au-dessous de 21. Depuis 1875, le taux de la mortalité s'est abaissé d'une façon constante pour aboutir en 1900 à 18,2 0/00. Cet abaissement de 4,5 0/00 au bout de vingt-cinq ans se traduit donc aujourd'hui pour la population de l'Angleterre par une économie annuelle de plus de 125.000 existences. La réduction de la mortalité par la tuberculose est encore plus sensible: à Londres, notamment, elle est tombée de 50 à 60, à 19 pour 10.000 habitants (1).

Il est juste de mentionner que ces résultats sont dus pour une partie au concours de l'initiative privée; il nous suffira de signaler l'œuvre admirable à laquelle *Miss Octavia Hill* a attaché son nom et qui poursuit l'amélioration du logement ouvrier non par des constructions neuves, mais par l'assainissement des maisons existantes.

EN ALLEMAGNE, les règlements sanitaires varient suivant les États de l'Empire, cependant, on retrouve presque partout un service d'*inspection sanitaire*. Cette inspection est particulièrement bien organisée et rigoureusement exercée dans le district de *Dusseldorf*. Elle se double dans certaines villes, à *Stuttgart* notamment d'un service de

priation par quartiers ne peut se défendre que comme pis-aller; l'amélioration sans démolition devant être la règle de beaucoup préférée. Reste à savoir si les résultats obtenus par les deux méthodes peuvent être comparés et si la question du logement ouvrier est une question purement « commerciale ».

1. P. Pic, *Un Voyage social en Angleterre*.

renseignements sur les logements à louer. Dans le *Grand duché de Hesse*, une loi du 1^{er} août 1893, a soumis à l'inspection des agents sanitaires et de la police locale tout appartement ou chambre louée pour habiter ou loger dans les communes de plus de 5.000 habitants. Il faut remarquer d'ailleurs que presque partout l'inspection est une institution plutôt de *police* que *sociale*. Enfin, signalons qu'une enquête minutieuse et une expérimentation pratique, qui ont duré cinq ans, ont permis d'élaborer un projet de loi applicable à la *Prusse* et qui a paru au *Moniteur de l'Empire* vers la fin de 1904. A la base de ce projet se trouve « la fixation d'une limite minimale de confort et de salubrité, avec suppression sans indemnité des logements qui n'y répondent pas » et comme garantie d'exécution de la loi et des règlements des autorités locales « la création d'une inspection officielle des logements et dans chaque ville de 100.000 habitants au moins, l'institution d'un office des logements (1). D'un rapport présenté au Reichstag pour 1904 par le ministre de l'Intérieur de l'Empire d'Allemagne, il résulterait que le nombre des maisons démolies en Allemagne est très considérable par suite des progrès de l'hygiène et du confort: on peut l'évaluer à 140.000 par an en moyenne (2).

L'ITALIE possède une loi du 22 décembre 1888, sur la santé publique qui a été complétée par de nombreux règlements. La loi du 31 mars 1903, sur les habitations populaires complétée par celle du 2 janvier 1908, facilite aux municipalités l'expropriation des terrains nécessaires aux

1. Rapport Sœnens au Congrès de Liège. *Acte du Congrès*, 3^e question, p. 43.

2. Stübgen, *L'Empire allemand et les habitations à bon marché* (*Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché*, 1904, p. 463).

travaux d'assainissement en abrégant les délais normaux d'expropriation et réduisant au minimum les indemnités.

Les droits conférés aux autorités publiques pour faire régner la salubrité dans les logements sont les suivants :

1° Droit d'approbation préalable de tout projet de nouvelle construction, réservé aux autorités communales ;

2° Droit d'inspection des logements de construction nouvelle avant leur occupation ;

3° Droit d'inspection de tout logement existant afin de permettre de voir si les conditions hygiéniques répondent aux conditions réglementaires.

Les sanctions consistent dans des amendes, dans le droit de fermer les maisons déclarées insalubres et aussi dans la désinfection des maisons et l'isolement des locataires à la suite de maladies contagieuses que les médecins sont obligés de déclarer.

Cette loi est assez complète, mais son application s'est trouvée le plus souvent paralysée par suite d'un état de fait que nous aurons à déplorer également en France. Dans les petites villes les autorités sanitaires sont encore trop soumises aux autorités administratives (maires, conseillers) pour pouvoir appliquer les droits que les lois leur donnent sur l'hygiène des habitations. Dans les grandes villes seulement, elles jouissent d'une indépendance suffisante et soutenues d'ailleurs par l'opinion publique, elles ont pu obtenir, à Rome notamment, des résultats très appréciables (1).

Ce qui en BELGIQUE a tenu lieu jusqu'ici de législation sanitaire, ce sont trois lois françaises de la période révolutionnaire : le décret du 14 décembre 1789 (art. 50), la loi

1. Rapport au Congrès de Liège de M. Donato-Spataro, ingénieur sanitaire de la ville de Rome. *Actes du Congrès*, 3^e question, p. 81.

des 16-24 août 1790 et le décret des 19-22 juillet 1791. Aux termes de ces lois, les mesures de salubrité concernant la construction et l'entretien des habitations sont du ressort exclusif du pouvoir communal. Le bourgmestre, dans chaque commune, peut interdire l'usage d'une maison insalubre ou faire évacuer les logements pour lesquels les mesures d'assainissement prescrites n'auraient pas été exécutées. Un projet de loi sur l'hygiène publique déposé en 1899 n'a pas encore abouti.

Quelque rudimentaire et archaïque que soit la législation en vigueur, on estime en Belgique que les pouvoirs publics sont suffisamment armés par les lois pour répondre à toutes les exigences de l'hygiène. Mais l'application de ces lois est défectueuse parce que l'autorité centrale n'a pas le pouvoir de forcer la main à ceux des dépositaires de l'autorité communale qui négligent de remplir la mission qui leur a été confiée, et presque partout l'administration supérieure se heurte à l'ignorance, à l'incurie et au mauvais vouloir des autorités communales. Nous connaissons le mal en France, mais moins aigu. Les comités de patronage des habitations ouvrières, institués par la loi du 9 avril 1889, doivent se préoccuper de la salubrité des logements, mais leur mission est toute platonique et dépourvue de sanction. Cependant, dans quelques grandes villes, on a pu obtenir des résultats magnifiques en utilisant tous les moyens d'action. Il résulte d'un rapport présenté au Congrès de Liège par le Dr Bonmariage, qu'à Bruxelles notamment où un bureau d'hygiène a été créé en 1874, on est arrivé par une inspection régulière et des désinfections méthodiques à abaisser progressivement le taux de la mortalité de 25,7 0/00 en 1874, à 15,6 en 1904 (1):

1. *Actes du Congrès*, 3^e question, p. 125.

En HONGRIE, une loi de 1876 sur l'organisation de l'hygiène publique paraît assez complète. Toute construction de maison d'habitation est soumise à des règlements d'hygiène dont la sanction efficace consiste dans l'obligation du permis d'habiter. On peut prononcer l'interdiction d'habitation des immeubles insalubres, et aller même jusqu'à leur démolition par voie d'expropriation pour cause d'hygiène publique. Il ne semble pas cependant que ces dispositions qui auraient pu donner d'excellents résultats aient fait l'objet d'une application sérieuse. A Budapesth notamment, un projet de loi déposé par le gouvernement le 13 juin 1908 et sur lequel nous aurons à revenir, nous révèle la situation vraiment lamentable de l'habitation ouvrière. Il est vrai que l'insalubrité provient presque uniquement du surpeuplement causé par l'extrême pénurie des logements.

La législation sanitaire de la HOLLANDE est intéressante à signaler. Elle est contenue dans la loi sur les habitations du 22 juin 1901 et se contente de poser les principes laissant aux pouvoirs locaux le soin d'en adapter l'application à leur ressort. La loi oblige le conseil municipal à formuler des règlements pour l'entretien et la réparation des maisons existantes. Le conseil municipal pourra prendre, sauf recours devant les députations permanentes des conseils provinciaux, un arrêté portant interdiction d'habiter, et on clouera sur la maison un tableau avec l'inscription : *maison dont l'habitation est interdite*. Les maisons dangereusement insalubres pourront être démolies. Enfin, le conseil municipal doit prendre des règlements pour assurer l'emploi convenable des maisons.

Ces dispositions sont complétées par une loi de 1902 qui organise une inspection sanitaire officielle. Des services privés fonctionnaient déjà dans les grandes villes ;

les dames inspectrices y occupent une place importante. Amsterdam possède même une école privée qui leur donne l'enseignement nécessaire pour les mettre en état de remplir leurs fonctions (1).

Enfin, on peut dire d'une façon générale que toutes les nations sont armées pour protéger la santé publique. En SUÈDE, en NORVÈGE, au DANEMARK on peut fixer le nombre maximum d'habitants par logement. Aux ÉTATS-UNIS l'inspection sanitaire fonctionne régulièrement et dans l'état de New-York M. Gilder signalait comme « particulièrement efficace l'influence qu'eurent sur l'opinion publique les interrogatoires en séance publique des propriétaires et tenanciers de quelques-unes des maisons les plus déplorablement tenues (2). Les municipalités peuvent, en outre, exproprier les immeubles insalubres en n'accordant aux propriétaires qu'une indemnité basée sur la valeur sanitaire. En SUISSE, presque tous les cantons ont procédé dès 1889 à des enquêtes sur les conditions du logement, qui ont servi de base à des législations sévères en matière de salubrité des habitations. Mentionnons les plus récentes, celle du canton de Vaud de 1898, qui rend obligatoire la désinfection d'un appartement occupé par un tuberculeux, la loi bâloise du 5 avril 1900 qui permet à l'État de venir financièrement en aide au propriétaire qui ne peut pas supporter les frais des réparations exigées ; à Genève une loi de 1908 vient de créer le casier sanitaire et une loi sur l'hygiène des constructions est en préparation.

1. *Actes du Congrès de Liège*, 3^e question, rapport Tellegen, p. 65.

2. *Actes du Congrès de Liège*, 3^e question, p. 49.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION SANITAIRE EN FRANCE

La législation sanitaire française date véritablement de 1850. On rencontre bien auparavant quelques ordonnances très anciennes dont les unes remontent même jusqu'au moyen âge ; mais, d'ailleurs inappliquées, elles ne visaient que des points spéciaux et en tout cas aucune n'avait pour objet direct l'assainissement de l'habitation. Ce n'est qu'à partir de 1840, à la suite des enquêtes de Villermé et de Blanqui, qu'on se préoccupa sérieusement de la salubrité des logements. Des commissions sanitaires se livrèrent à des études qui aboutirent à une ordonnance de 1848 réglementant l'entretien des façades et l'extérieur des maisons. Mais il fallait une loi qui permit de pénétrer à l'intérieur des habitations. La poussée humanitaire et socialiste de 1848 avait créé un état d'esprit qui ne permettait pas de rester insensible aux misères des classes laborieuses révélées par Villermé. Un député du Nord, M. de Melun, déposa sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 17 juillet 1848, une proposition de la loi en 5 articles, qui, très atténuée, devint la loi du 13 avril 1850.

Loi du 13 avril 1850. — Malheureusement il n'y eut là qu'une manifestation platonique des meilleures intentions ; ce fut une loi mort-née et il n'en pouvait être autrement, car, selon l'expression de Théophile Roussel, qui

prévoyait bien cette conséquence et, au cours des travaux préparatoires, s'était efforcé en vain d'y remédier : « l'article premier stipulait pour ainsi dire sa non-exécution ». La création des commissions sanitaires instituées par cette loi était facultative et laissée à la libre appréciation des conseils municipaux. Or, il est regrettable de constater que la plupart des municipalités ne voient dans la faculté qui leur est offerte de faire quelque chose, que le droit corrélatif de ne rien faire du tout. C'est ainsi que les commissions au nombre de 258 en 1853 pour s'élever à 520 en 1858 ne fonctionnent plus en 1883 que dans cinq grandes villes et on peut même dire qu'à Paris seulement on aboutit à de sérieux résultats.

A côté de ce vice capital on relève bien d'autres lacunes qui, à elles seules auraient rendu l'application de la loi très difficile sinon impossible. La commission une fois constituée ne peut pas visiter d'office les logements : il lui faut pour agir une plainte préalable lui signalant le cas d'insalubrité. Pour obtenir quelques résultats, certaines commissions de bonne volonté se sont vues obligées de s'adresser à elles-mêmes des dénonciations anonymes. D'ailleurs la loi ne vise que les logements insalubres « occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier et l'usager » consacrant ainsi la « liberté du suicide », suprême témoignage de respect à la propriété individuelle. Le tout était compliqué d'une procédure extrêmement longue permettant à l'infection de parachever son œuvre bien à loisir, pour n'aboutir en fin de compte qu'à des sanctions dérisoires et à l'impossibilité d'obliger les propriétaires récalcitrants à exécuter les travaux prescrits ou à leur défaut de les faire exécuter d'office. Enfin on avait oublié qu'en cette matière la répression ne donne de résultats utiles que si elle est le complément de la prévention. Or, la loi

de 1850 n'avait pris aucune précaution préventive : aucune règle n'est prescrite aux propriétaires et aux architectes pour la construction des logements.

Loi du 5 avril 1884 (art. 97). — Il y a encore la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale qui charge le maire de la police municipale, laquelle a pour objet (art. 97), « d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique » et notamment : 6° « le soin de prévenir et faire cesser les maladies épidémiques ». Mais nous retombons dans les errements de la loi de 1850. S'agit-il de prendre des mesures collectives qui entraîneront toujours certaines dépenses, il faudra la sanction problématique du conseil municipal. Le maire peut-il agir seul, la jurisprudence aura tôt fait de le réduire à l'impuissance en décidant à l'aide de distinctions subtiles que la loi de 1884 lui a bien donné le droit de faire des arrêtés prévenant l'insalubrité ou ordonnant de la faire cesser, mais ne l'a pas autorisé à déterminer la nature des travaux à effectuer dans ce but. Le préfet lui, ne peut intervenir qu'en cas d'épidémie, c'est-à-dire pour assurer la répression et il n'a pas davantage de crédits à sa disposition.

LOI DU 15 FÉVRIER 1902

On ne tarda pas à constater les lacunes de notre législation sanitaire et de bonne heure divers projets de loi étaient présentés au Parlement tendant à un remaniement plus ou moins complet de la loi de 1850.

Nous citerons notamment les propositions Martin Nadaud en 1881, reprise en 1885, Siegfried en 1886, reprise en 1890, Lockroy en 1887, reprise en 1889. Aucune n'aboutit. Mais l'idée d'intervention faisait peu à peu des progrès et le gouvernement s'émut enfin de la situation.

S'inspirant de ces divers projets et à la suite d'un rapport du D^r A.-J. Martin, au nom du Comité Consultatif de l'Hygiène publique M. Constans, ministre de l'Intérieur déposa le 31 octobre 1891 sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi pour la protection de la santé publique qui, sur le rapport de M. Langlet, fut adopté par la Chambre le 27 juin 1893 après une courte discussion. Mais au Sénat, qui nomma pour rapporteur M. Cornil, la discussion s'éternisa et faillit ne pas aboutir grâce surtout à l'intervention de M. Volland, qui avait fait adopter en première lecture, le 16 décembre 1897, un projet ramenant presque à la loi de 1850. Fort heureusement ce dernier, pendant l'intervalle de trois ans et demi qui s'écoula entre la première et la deuxième délibération, eut le temps d'être converti aux idées nouvelles et aux vues de la commission et le Sénat, revenant sur son premier vote, adopta le 28 juin 1901 un projet modifiant d'ailleurs profondément celui de la Chambre. Néanmoins l'accord se fit assez aisément entre les deux Chambres et le 15 février 1902 nous étions enfin dotés d'une loi sur la protection de la santé publique (1). Cette loi exécutoire depuis le 19 février 1903 est complétée par les lois du 7 avril 1903 édictant des dispositions spéciales au département de la Seine ; du 29 janvier 1906 et du 25 novembre 1908 modifiant les articles 20 et 25 de la loi de 1902 relatifs aux commissions sanitaires et au Conseil supérieur d'Hygiène ; du 22 juin 1906 modifiant l'article 26 de la loi de 1902 relatif au régime financier (2).

1. *Journal Officiel* du 19 février.

2. *Journal Officiel*, n^{os} du 9 avril 1903 ; du 6 février 1908 ; du 27 novembre 1908 ; du 24 juin 1906.

Voici quelles sont les grandes lignes de notre législation sanitaire actuelle.

L'article premier oblige le maire de chaque commune à prendre, « après avis du Conseil municipal et sous forme d'arrêté municipal portant *règlement sanitaire* », les mesures d'hygiène prescrites par la loi et notamment : 2° « les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature. » Ce règlement est une obligation absolue pour le maire et le préfet a le droit d'en imposer un d'office à toute commune qui, dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi n'en sera pas pourvue. Cette obligation a pour contre-partie l'initiative laissée à chaque municipalité de la confection du règlement. On respecte ainsi « les convenances propres à chaque localité, à chaque région du pays » (1). Pour faciliter aux maires le travail de rédaction, on a mis à leur disposition deux règlements modèles soigneusement étudiés qu'ils adapteront aux besoins locaux « sans oublier que l'objet de certaines dispositions est essentiel » (2). Le modèle A (adopté par le Comité Consultatif sur le rapport du D^r A.-J. Martin) est applicable aux villes, bourgs ou agglomérations urbaines. Le modèle B (adopté par le Comité consultatif sur le rapport du D^r Cornil) est applicable aux communes ou parties de communes rurales. Il est forcément beaucoup plus sommaire et ne contient qu'un minimum de dispositions essentielles. En cas d'urgence constatée par arrêté

1. Rapport Cornil au Sénat.

2. Circulaire du ministre de l'Intérieur du 30 mai 1903 aux préfets. *Législation et Réglementation de l'Hygiène publique*, text officiels, p. 48.

du maire ou, à défaut, du préfet, celui-ci peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par ces règlements.

Signalons en deuxième lieu l'obligation pour tous les médecins ou sages-femmes de *déclarer* au maire et au sous-préfet *les cas de maladie contagieuse* dont une liste a été dressée après avis du Comité consultatif de l'hygiène publique et de l'Académie de Médecine (1). Cette liste comprend deux catégories : 1° les maladies pour lesquelles la déclaration et la désinfection sont obligatoires ; 2° les maladies pour lesquelles la déclaration est facultative. Parmi ces dernières, mentionnons la tuberculose pulmonaire.

En ce qui concerne l'assainissement des villes, lorsque dans une commune le nombre des décès pendant trois années consécutives aura dépassé le chiffre de la mortalité moyenne de la France, le préfet sera tenu de faire procéder à une enquête. Si des travaux d'assainissement sont reconnus indispensables, on les indiquera au maire qui sera invité à présenter ses observations. Après une longue procédure qui offre à la commune intéressée de nombreux moyens de défense, on arrivera finalement en faisant intervenir le Conseil d'État et le Parlement à effectuer d'office les travaux sanitaires que le Conseil municipal mis en demeure n'aura pas fait exécuter (art. 9).

MESURES RELATIVES AUX IMMEUBLES. — Les mesures sanitaires exclusivement relatives aux immeubles font l'objet du chapitre II de la loi. On peut ranger ces mesures en deux catégories : les mesures préventives et les mesures répressives.

1. Arrêté ministériel du 10 février 1903, pris en exécution de l'article 5 de la loi de 1902. *Journal officiel* du 20 février 1903.

1° *Mesures préventives.* — Le législateur de 1902 a enfin compris que son œuvre serait toujours stérile et éphémère tant qu'il ne s'attacherait pas à prévenir les causes du mal au lieu de se borner à le combattre. Ne vaut-il pas mieux empêcher l'édification de logements insalubres, que d'y prescrire plus tard des travaux d'assainissement ? Aussi dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire, constatant que dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire ont été observées (art. 11) (1). Le silence du maire pendant le délai de vingt jours qui suit le dépôt de la demande de construire équivaut à une autorisation. Pour éviter l'abus que pourrait faire le maire de son pouvoir, s'il refuse, l'autorisation de construire pourra être donnée par le préfet. Plusieurs sénateurs s'élévèrent assez vivement contre cette obligation du permis de construire qui, prétendaient-ils, constituait une atteinte à la liberté individuelle et au droit de propriété (2). Cependant si l'on admet la légitimité des mesures répressives, nous ne voyons, au contraire, dans cet art. 11 qu'une garantie et une sécurité pour les propriétaires et constructeurs, leur permettant d'éviter au moyen de cette formalité peu vexatoire les sanctions plus rigoureuses de l'art. 12 (3).

1. C'est une extension de l'article 4 du décret du 26 mars 1852 applicable à Paris et seulement aux communes qui en réclamaient l'application.

2. Ce permis de construire est exigé, ainsi que nous l'avons vu, par la plupart des législations : Angleterre, Belgique, Hollande, etc.

3. Il ne fait pas de doute que l'intervention prévue par les art. 12 et sq. puisse se produire légitimement à l'encontre d'une construction dont les plans ont cependant été approuvés. Mais si l'insalubrité qui a nécessité cette intervention résulte unique-

Certains auteurs (1) regrettent que l'obligation du permis de construire n'ait pas pour corollaire l'obligation du permis d'habiter, à l'exemple de plusieurs législations étrangères (2). Mais, à notre avis, si nous n'avons pas le mot, nous possédons à peu près la chose; l'ensemble des dispositions de l'art. 12 que nous allons aborder maintenant (3), si elles sont rigoureusement appliquées, doit aboutir à des résultats sensiblement analogues à ceux que l'on attendrait du permis d'habitation.

Celui qui aura construit une habitation sans le permis

ment de la défectuosité des plans, la responsabilité du propriétaire doit être dégagée par l'autorisation qu'il a reçue et il semble équitable de ne pas mettre à sa charge les travaux sanitaires qui devront être effectués.

1. Gayot, *La Question des Logements insalubres et la loi de 1902*, p. 132. — Roques, *Les Logements insalubres. La loi de 1902*.

2. Voir *supra*: Italie, Hongrie.

3. Plusieurs questions se sont posées à propos de l'interprétation de l'art. 11 dont le développement dépasserait les limites de notre étude : nous ne faisons que les signaler. — I. Peut-on exiger le permis de construire pour les habitations non-situées en bordure des voies publiques (ou privées), en l'espèce à Lyon pour les constructions situées au milieu du terrain des hospices ? Oui, à notre avis, en raison des termes très généraux de l'art. 11 qui ne laissent supposer aucune restriction. — II. Doit-on assimiler les grosses réparations aux constructions neuves ? Bien que cette assimilation admise par certains auteurs (Gayot, *op. cit.*) paraisse très désirable, il nous semble difficile de tirer des termes de l'art. 11 une pareille conséquence et nous ne pouvons que souhaiter que les règlements sanitaires s'inspirant du modèle A exigent le permis préalable pour les grosses réparations. La plupart contiennent d'ailleurs cette prescription. — III. Le permis de construire peut-il être rendu obligatoire dans les communes de moins de 20.000 habitants ? Nous estimons que les maires tenus de déterminer les « prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons » (art. 1^{er}), peuvent toujours dans le règlement sanitaire municipal fixer les conditions auxquelles devront satisfaire les constructions nouvelles et organiser ainsi une procédure analogue à celle du permis de construire sans contrevenir pour cela à l'esprit de la loi.

du maire sera puni d'une amende de 16 à 500 francs (art. 27).

2^o *Mesures répressives.* — Elles concernent les habitations existantes reconnues insalubres et sont contenues dans les articles 12 et suivants qui ont remplacé les dispositions de la loi de 1850.

Tout d'abord la définition du « logement insalubre » est singulièrement élargie. On n'a plus à distinguer entre les immeubles destinés ou non à l'habitation, occupés ou non par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ; dans tous les cas, le législateur interviendra et même si l'insalubrité est le fait du locataire, le propriétaire verra toujours sa responsabilité engagée vis-à-vis de la loi sauf à se retourner ensuite contre ses locataires négligents ou malintentionnés.

L'insalubrité sera révélée soit par une plainte, soit par un rapport du bureau d'hygiène ou de police. Mais en l'absence même de plainte, innovation nécessaire apportée à la loi de 1850, dès qu'il aura connaissance de cette insalubrité, le maire devra intervenir d'office et son intervention ainsi plus rapide sera en même temps plus efficace. L'art. 12 qui est le plus important de la loi s'exprime ainsi : « Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire, ou, à son défaut, le préfet invite la commission sanitaire à donner son avis : 1^o sur l'utilité et la nature des travaux ; 2^o sur l'interdiction de l'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu. » Les propriétaires avisés pourront présenter leurs observations devant la commission. Quand la commission aura formulé son avis, le maire prendra un arrêté pour ordonner les travaux jugés nécessaires ; si l'arrêté porte interdiction d'habiter,

il devra être revêtu de l'approbation préfectorale. Un recours devant le conseil de préfecture est ouvert aux propriétaires contre cet arrêté (art. 13). Mais à défaut de recours ou si l'arrêté a été maintenu, l'administration, contrairement à ce qui se passait sous le régime antérieur, disposera de moyens de contrainte vis-à-vis des propriétaires récalcitrants.

Les intéressés (1), qui n'ont pas exécuté dans le délai imparti les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police, qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office, à leurs frais, sans préjudice de l'application de l'article 471, § 5, du Code pénal. En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'y a pas été fait droit, les intéressés sont passibles d'une amende de 16 à 500 francs et traduits devant le tribunal correctionnel, qui autorise le maire à faire expulser à leurs frais les occupants de l'immeuble (art. 14).

Logiquement, l'article 15 déclare que les dépenses résultant de l'exécution des travaux sont garanties par un privilège sur les revenus de l'immeuble. Ce privilège, qui prend rang après ceux des articles 2101 et 2103 du Code civil, sera bien souvent illusoire.

Pour faciliter aux propriétaires l'exécution des travaux, la loi a décidé que les ouvertures nouvelles pratiquées

1. A propos de la détermination des intéressés, dont parle à plusieurs reprises la loi, la question s'est posée de savoir si cette qualification s'appliquait aux régisseurs. Qu'arrivera-t-il si un régisseur refuse de donner le nom du propriétaire, alléguant comme c'est son droit, le secret professionnel ? Un jugement du tribunal correctionnel de Lyon, en date du 1^{er} mars 1905, a déclaré très justement, selon nous, que par les mots « les intéressés » la loi visait non seulement les propriétaires usufruitiers ou usagers, mais aussi les régisseurs mandataires des propriétaires et a condamné le régisseur pour infraction à un arrêté d'interdiction d'habitation.

pour l'exécution des travaux d'assainissement, seront pendant cinq ans exemptées de la contribution des portes et fenêtres (art. 16). D'autre part, le propriétaire ne sera pas tenu à des dommages-intérêts envers son locataire lorsque ces travaux donneront lieu à la résiliation du bail (art. 17).

Dans certains cas, l'insalubrité d'un immeuble sera due à des causes extérieures et permanentes, ou bien ces causes ne pourront être détruites que par des travaux d'ensemble et alors les dispositions de l'art. 12, qui sont spécialement destinées à combattre l'insalubrité inhérente aux immeubles, ne seront plus applicables, elles seraient d'ailleurs inopérantes. Il faut remédier à la situation défectueuse de ces immeubles et pour cela il n'y a qu'un moyen, c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique. Aussi l'article 18 vient-il consacrer un principe très important et gros de conséquences, mais dont malheureusement l'application se heurtera, dans la pratique, à des obstacles insurmontables ; c'est le droit pour la commune d'acquérir par voie d'expropriation la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux reconnus nécessaires par le conseil d'hygiène. C'est l'application de notre vieille loi sur l'expropriation du 3 mai 1841, en ne la limitant pas à la portion des immeubles strictement nécessaires pour exécuter les travaux d'assainissement, et en retirant aux propriétaires expropriés le droit de rétrocession « si les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres » (1).

1. Il ne faut pas prendre cette modeste innovation pour un *nouveau droit d'expropriation pour cause d'insuffisance d'espace* permettant d'exproprier pour être joint à une parcelle voisine, tout terrain sur lequel il est impossible d'élever une construction

Il nous reste à parler de l'administration sanitaire, c'est-à-dire de l'organisation des services chargés d'appliquer la loi.

En haut nous trouvons, au ministère de l'Intérieur, le Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, appelé Comité consultatif, jusqu'à la loi du 29 janvier 1906. Il comprend d'abord des membres de droit dont le nombre, primitivement fixé à 24, puis porté à 34 par la loi du 29 janvier 1906, fut encore notablement accru par la loi du 25 novembre 1908, sans qu'elle le limitât d'une façon absolue à cause de l'adjonction de certains fonctionnaires honoraires dont le nombre ne peut être invariablement fixé. Ces membres de droit sont, en général, de hauts fonctionnaires, représentant les divers services qui peuvent s'intéresser à l'application de la loi. La loi du 25 novembre 1908 a confié désormais à un décret rendu en forme de règlement d'administration publique, le soin de modifier, selon les nécessités de l'organisation administrative, la composition du conseil, mais en ce qui concerne les membres de droit seulement. Les autres membres sont choisis par le ministre de l'Intérieur, à savoir : 7 sur des listes de présentation, dressées par des grands corps de

salubre (H. Duret, *De l'Intervention des municipalités en matière d'habitations ouvrières*, p. 247). Il y aurait là une disposition d'une hardiesse excessive qu'aucune législation n'a songé à adopter. En réalité, il s'agit tout simplement d'éviter, une fois l'assainissement opéré, que les anciens propriétaires expropriés, usant du droit de rétrocession que leur accorde sans conditions la loi de 1841, ne soient tentés d'élever sur des parcelles insuffisantes, des constructions nécessairement défectueuses. Une addition proposée par la commission sénatoriale (reproduisant en partie l'article 2, § 3 du décret du 26 mars 1852, spécial à la ville de Paris) qui refusait également le droit de rétrocession « si les parties restantes ont été réunies à d'autres parcelles, en vue d'une meilleure utilisation des terrains », ne fut même pas adoptée.

l'État, et 15 désignés directement parmi les personnes compétentes. A noter que depuis la loi du 25 novembre 1908, on devra prendre dans le Conseil supérieur du travail un patron et un ouvrier au lieu d'un seul membre, comme auparavant.

Le Conseil supérieur d'hygiène est chargé de toutes les questions intéressant l'hygiène publique en général. Il n'a pas de pouvoir de décision, mais dans certains cas le gouvernement est tenu de le consulter et en fait ce seront les avis du Conseil supérieur qui inspireront les décrets reconnus nécessaires ou les instructions générales et les circulaires adressées aux autorités locales.

Au-dessous et à côté du préfet qui le préside, la loi de 1902 a placé un Conseil départemental d'hygiène obligatoire pour le département. Il se compose de 10 à 15 membres nommés par le préfet, à l'exception de deux conseillers généraux élus par leurs collègues. Il donne son avis sur toutes les questions intéressant l'hygiène générale dans le département ; c'est lui notamment qui départage le maire et la commission sanitaire quand leurs propositions relatives aux logements insalubres sont en désaccord.

Nous aurons enfin des *commissions sanitaires obligatoires* au lieu des commissions restées à l'état de faculté sous l'empire de la loi de 1850. Le conseil général du département, après avis du Conseil d'hygiène départemental, est chargé de diviser le département en circonscriptions sanitaires pourvues chacune d'une commission ; ces circonscriptions ne s'identifiant pas nécessairement avec les arrondissements (1). La commission sanitaire de

1. V. circulaire ministérielle du 20 juillet 1903, aux préfets. *Hygiène publique*. Textes officiels, p. 96.

circonscription se compose de 5 à 9 membres (1) comprenant nécessairement un conseiller général élu par ses collègues, un médecin, un pharmacien, un vétérinaire, un architecte ou technicien d'une compétence analogue ; à l'exception du conseiller général, les membres sont nommés par le préfet ; le sous-préfet préside.

Le conseil général est libre de voter des jetons de présence et des frais de déplacement pour les membres des commissions sanitaires, mais cette dépense est absolument facultative à la différence des dépenses d'organisation proprement dite des services qui sont obligatoirement réparties entre les communes, les départements et l'État suivant les règles des articles 27, 28, 29 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale (art. 26 de la loi de 1902 modifié par la loi eu 22 juin 1906).

Les attributions des commissions sanitaires sont très importantes ; elles sont chargées de donner leur avis sur toutes les questions relatives à l'hygiène publique de leur circonscription ; nous avons vu quel rôle elles jouaient en ce qui concerne l'assainissement de l'habitation. Pour fonder leur avis, elles peuvent recourir à toutes les mesures d'instruction qu'elles jugent convenables et notamment visiter les immeubles désignés comme insalubres (2).

Sous le régime de la loi de 1850 et pour assurer son application les municipalités pouvaient s'adjoindre le concours des commissions sanitaires qu'elles avaient le droit d'instituer dans chaque commune. La loi de 1902 prescrit la création obligatoire dans les villes de 20.000 habitants

1. Art. 20, § 5, modifié par la loi du 29 janvier 1906, art. 1^{er}.

2. La jurisprudence a même décidé que, dans ce cas, les membres des commissions doivent être assimilés à des citoyens chargés d'un ministère de service public et protégés comme tels (Tribunal correctionnel de la Seine, 21 août 1894).

et au-dessus et dans les communes d'au moins 2.000 habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, d'un *bureau d'hygiène* constituant un service municipal chargé sous l'autorité du maire de l'application des dispositions légales. Plus de 20 grandes villes avaient depuis plusieurs années déjà devancé l'obligation légale et cette intelligente initiative avait donné de très heureux résultats. En 1879, deux bureaux sont créés, l'un au Havre par MM. Jules Sieglind et le Dr Gibert, l'autre à Nancy par le Dr Lallemand. Le bureau d'hygiène de Lyon date de 1890. Ce service nouveau présente un caractère à la fois technique et administratif (1). Il a à sa tête un directeur; l'importance numérique du personnel est variable selon qu'il s'agit d'une grande ou d'une petite ville, mais il doit y avoir en minimum deux agents : un employé administratif et un agent d'exécution.

Le bureau centralise les différentes branches des services qui ont pour objet l'hygiène et la salubrité publique dans la commune. Ses attributions sont très importantes. Il assure d'abord la mise en application du règlement sanitaire; il surveille l'exécution des prescriptions des divers articles de la loi (prescriptions obligatoires à l'égard des individus (déclaration des maladies, vaccinations, etc...), à l'égard des immeubles (rôle très important dans l'établissement du casier sanitaire); il se préoccupe de l'amélioration de la salubrité générale, de l'assainissement de la localité elle-même. En résumé, et la circulaire du 23 mars 1906 le déclare en termes formels, « pour toute affaire intéressant de près ou de loin l'application de la loi du 15 février 1902, le bureau d'hygiène devra toujours être

1. Voir la circulaire très complète adressée le 23 mars 1906 par le ministre aux préfets sur les bureaux d'hygiène. *Hygiène publique*. Textes officiels, p. 166 et sq.

appelé à donner un avis quand il n'aura pas à proposer lui-même la décision » (1). S'inspirant des sages conseils du ministre ces bureaux d'hygiène sont appelés à rendre de très grands services.

Signalons pour terminer l'étude du système d'administration sanitaire établi par la loi de 1902 la disposition de l'article 19 § 1 ainsi conçue : « Si le préfet, pour assurer l'exécution de la présente loi, estime qu'il y a lieu d'organiser un *service de contrôle et d'inspection*, il ne peut y être procédé qu'en suite d'une délibération du conseil général réglementant les détails et le budget du service. » Le premier texte adopté par la Chambre des députés et proposé par la commission sénatoriale instituait un véritable service d'inspection départementale. Malheureusement M. Volland fit rejeter cette excellente disposition ; on la remplaça par son amendement qui s'en remet au bon vouloir problématique des préfets.

La Ville de Paris et le département de la Seine sont soumis à un régime un peu spécial. La loi du 7 avril 1903 qui modifie les articles 22, 23 et 24 de la loi de 1902 détermine les attributions respectives du préfet de la Seine et du préfet de police, des maires des communes de la Seine autres que Paris, ainsi que des diverses commissions d'hygiène. La commission des logements insalubres instituée en vertu de la loi de 1850 est maintenue avec les attributions des commissions sanitaires de la loi de 1902. Un service de contrôle et d'inspection a été établi tant à la préfecture de la Seine qu'à la préfecture de police.

1. *Hygiène publique*. Textes officiels, p. 180.

CHAPITRE III

APPRÉCIATION CRITIQUE DE LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902

Les lois d'hygiène valent surtout par la façon dont elles sont appliquées. Aussi pour bien apprécier notre législation sanitaire est-il intéressant de rechercher d'abord comment ses dispositions ont été mises en pratique et quels résultats lui sont dus. L'épreuve du fonctionnement de la loi nous permettra de dégager ensuite plus sûrement les réformes nécessaires pour réaliser complètement le but proposé.

PREMIÈRE SECTION

ÉTAT D'APPLICATION DE LA LOI. — RÉSULTATS OBTENUS

La loi de 1902 était applicable au 15 février 1903 ; il semble donc qu'après une période nécessaire de transition et de tâtonnement, elle devrait au bout de sept ans fonctionner régulièrement dans toutes ses dispositions. Malheureusement nous sommes obligé de constater, exception faite de Paris et de quelques grands centres dont l'initiative avait d'ailleurs devancé la loi, que d'une façon générale, soit dédain, soit ignorance, elle est restée inappliquée. C'est ce qui ressort de la dernière enquête faite sur ce point, à la veille du III^e Congrès national d'assainisse-

ment et de salubrité de l'habitation réuni à Paris en novembre 1909 (1).

Pour procéder à cette enquête on a adressé un questionnaire à tous les préfets, à 500 maires représentant des villes d'au moins 5.000 habitants, et à des particuliers compétents, 81 préfets, 132 maires, 140 particuliers répartis dans tous les départements, ont répondu. Voici comment le rapporteur de l'enquête en résume les résultats :

« Dans quelques grands centres, dans quelques villes où des administrateurs éclairés se sont mis courageusement à l'œuvre, où des élus ont risqué et parfois perdu leur popularité, dans quelques contrées où des efforts spéciaux ont été tentés par des personnalités influentes ou des services publics, il y a, il est vrai, exécution plus ou moins complète ou plus ou moins partielle de tout ou partie des prescriptions de la loi. Ailleurs, rien n'est tenté et il n'y a qu'un règlement de plus qui dort dans les tiroirs. »

« Les 132 municipalités qui ont pris la peine de nous répondre sont naturellement celles qui se sont le plus préoccupées de la mise en vigueur de la loi. Or, 41 seulement nous disent l'appliquer aussi intégralement que possible, 65 l'appliquent plus ou moins partiellement, 14 avouent franchement que la loi est restée lettre-morte dans leur ville, les 12 autres restent muettes, ce qui équivaut à un aveu analogue. »

« Les réponses des particuliers viennent à l'appui de ces

1. Nous devons la plupart des renseignements qui vont suivre à l'obligeance de M. F. Marie-Davy, secrétaire général du Congrès, chargé de l'enquête, qui a bien voulu nous communiquer les rapports présentés à ce Congrès, le compte rendu n'ayant pas encore été publié.

dières et montrent en outre que dans le reste de la France, c'est-à-dire dans la majorité des villes et dans la presque totalité des campagnes, il n'y a rien de fait. »

« Les réponses préfectorales plus diplomatiques et plus optimistes ne détruisent cependant pas cette impression (1). »

Les règlements sanitaires ont été institués presque partout. Mais il faut bien dire que la plupart des municipalités ont voté sans discussion la formule du règlement officiel, cette responsabilité leur étant indifférente, bien décidées qu'elles étaient à ne pas l'appliquer. Dans un nombre de communes qui représente environ le cinquième de la totalité on s'est laissé imposer le règlement, souvent afin de pouvoir s'abriter derrière l'administration préfectorale, pour faire appliquer la loi. Beaucoup ont même *demandé* aux préfets de le leur imposer d'office. Enfin, on s'est quelquefois heurté à des résistances dont on n'est pas encore venu à bout malgré les pouvoirs donnés au préfet par l'article 2 § 2 *in fine* (2).

La déclaration obligatoire des maladies transmissibles, fondement même de la nouvelle loi, ne se fait pas davantage. Dans une sous-préfecture, deux épidémies graves éclatent le même hiver : à la fin de l'année, on ne trouve pour toute la commune que cinq déclarations (3). On comprend ainsi que les désinfections soient tout à fait insuffisantes ; cela devient même, qu'on le veuille ou non, une sorte d'encouragement à ne pas organiser les services municipaux et départementaux prévus par la loi et dont

1. Rapport F. Marie-Davy, p. 7.

2. Lettre ministérielle aux préfets, janvier 1906. *Hygiène publique*. Textes officiels, p. 204.

3. Rapport du Dr Vidal à l'Académie de Médecine sur les maladies épidémiques, 1909.

la nécessité ne se fait pas sentir en l'absence de déclarations. Aussi beaucoup de localités ne possèdent pas de moyens de désinfection.

Quant à l'article 9 si important, qui ordonne une enquête et des travaux d'assainissement dans toute commune où pendant trois années consécutives le nombre des décès aura été supérieur à la moyenne des décès en France, c'est en 1908 seulement que, pour la première fois depuis la promulgation de la loi, on l'a appliqué à la ville de Privas (1).

Les dispositions de l'article 11, relatives au permis de construire, furent beaucoup plus facilement acceptées. Elles ne se traduisent pas en effet, en général, par des dépenses notables, et les architectes soucieux de ne pas voir leurs plans refusés, font assez facilement entendre raison à ceux des propriétaires qui auraient tendance à s'insurger. Et puis, il s'agit seulement des agglomérations d'au moins 20.000 habitants; or, les populations de ces villes étaient mieux habituées à l'observation des règlements municipaux sanitaires ou autres, et même la for-

1. Voir au *Journal officiel* du 18 juillet 1908 l'arrêté du 16 juillet par lequel le ministre de l'Intérieur faisait afficher, dans la ville de Privas, une délibération prise le 6 juillet 1908 par le Conseil supérieur d'hygiène en suite d'une enquête menée sur place par une délégation de ses membres. Cette délibération présentait au ministre les conclusions suivantes. Nécessité : 1° d'instituer un réseau d'égouts ; 2° d'améliorer la canalisation des eaux et sources ; 3° de faire une application stricte du règlement sanitaire et notamment en ce qui concerne les logements insalubres d'user rigoureusement de la sanction de l'article 12 relative à l'interdiction d'habiter... Et la délibération ajoutait : « L'intérêt de la santé publique exige impérieusement que le gouvernement poursuive d'urgence, dans les trois ordres d'idées ci-dessus indiqués et par toutes voies de droit, l'exécution du programme d'assainissement de la ville de Privas. » L'affichage de cette délibération précédait une dernière mise en demeure avant l'exécution d'office des travaux reconnus nécessaires.

malité préalable de la « demande d'alignement » imposée dès avant 1902 à toute construction nouvelle en bordure, avait préparé la voie, si bien que l'exigence du permis de construire n'apparut pas comme une innovation formelle.

Malheureusement, cette mesure n'est pas applicable partout : dans les très petites villes et dans les campagnes, la construction des maisons nouvelles est laissée au bon plaisir absolu et à la fantaisie des propriétaires ; et ce qui est pire, elle n'est pas appliquée partout où elle devrait l'être. Sur les 132 villes qui ont répondu à l'enquête, 30 avouent qu'il n'est prise aucune mesure et qu'il n'est procédé à aucun examen des plans en ce qui concerne les constructions neuves. Parmi les 102 autres, beaucoup déclarent que cet examen des plans existe, mais qu'en l'absence de sanctions effectives, il ne donne de résultats qu'autant que les intéressés veulent bien se soumettre.

L'article 12 est certainement le plus important de la loi au point de vue qui nous intéresse. Les mesures qu'il édicte, sagement appliquées, doivent suffire à assurer l'amélioration des logements malsains ; eh bien, c'est sur ce point que s'est particulièrement manifestée l'impuissance de la loi nouvelle, c'est là qu'elle a rencontré les plus grosses difficultés d'application. Il ne s'agit plus, en effet, de modifier des plans, mais des immeubles existants, d'exiger des travaux plus ou moins coûteux et parfois hors de proportion avec les revenus des propriétaires. Aussi la plupart des municipalités se plaignent de rencontrer sur ce point l'hostilité plus ou moins ouverte des propriétaires, et d'être souvent désarmées par suite des trop longs délais que suscitent les contrevenants, délais qui peuvent être augmentés par des ventes successives d'un immeuble obligeant à recommencer chaque fois la procédure.

A plus forte raison en est-il de même de l'article 18 qui est le complément indispensable de l'article 12, mais dont les dispositions sont plus rigoureuses encore puisqu'elles aboutissent à l'expropriation.

Cependant, il semble que dans un certain nombre de villes il y ait un réel effort pour appliquer la loi et assainir les maisons insalubres. Le nombre des affaires étudiées annuellement est assez considérable, les solutions acquises à l'amiable ou d'office, assez nombreuses ; même l'enquête a fait connaître plusieurs cas où des démolitions ont été effectuées. Toutefois, en dehors des grandes villes où ces articles de la loi ne restent pas lettre-morte, c'est encore sur ce point le néant absolu à peu près partout.

Enfin, l'organisation de l'administration sanitaire a donné aussi des mécomptes.

Si tous les départements sont actuellement divisés en circonscriptions auxquelles correspondent des commissions sanitaires, un certain nombre de conseils généraux se sont bornés, pour déterminer le ressort des nouvelles commissions, à adopter les limites et le territoire des arrondissements, et la conséquence, imprévue sans doute, a été un recul sur la législation antérieure. En effet, les commissions sanitaires se trouvent ainsi substituées, purement et simplement, aux anciens conseils d'hygiène d'arrondissement institués par le décret du 18 décembre 1848, mais avec un nombre de membres inférieur de moitié, ce qui donne lieu à de sérieuses difficultés. Une circulaire ministérielle du 20 juillet 1903 attira l'attention des préfets sur cette situation fâcheuse et déclara qu'il était indispensable que chaque arrondissement comprît, au moins selon son importance, de deux à cinq commissions(1).

1. *Hygiène publique. Textes officiels*, p. 96.

Quoi qu'il en soit, certains départements ne comptent encore qu'une commission par arrondissement, tandis que dans d'autres elles se multiplient plus ou moins, jusqu'à atteindre le chiffre de 48 pour un seul département. Certaines de ces commissions fonctionnent régulièrement et rendent tous les services qu'on en doit attendre, mais c'est l'exception : la plupart des assemblées sanitaires, une fois constituées, ne se réunissent pas sous le prétexte facile « qu'il n'y a aucune affaire à leur soumettre (1) ».

Quant aux *bureaux d'hygiène*, cette institution si justifiée que le fait avait devancé le droit, il ne semble pas que le droit à son tour l'ait sensiblement vivifiée et développée. Comment juger leur œuvre ? beaucoup sont encore à créer et la plupart des autres n'ont pas encore eu le temps de fonctionner d'une façon effective. Malgré les circulaires pressantes du gouvernement n'admettant pas que les bureaux d'hygiène ne fussent pas prêts à fonctionner le 1^{er} janvier 1907 (2), les municipalités ne se sont guère préoccupées de mettre rapidement en pratique les prescriptions législatives (3), et lorsqu'elles ont cru le faire elles se sont le plus souvent contentées d'une exécution factice sans s'appliquer à rechercher l'esprit véritable de la loi. « Ce serait une surprenante, une douloureuse énumération que celle de toutes nos grandes cités qui croient de bonne foi se mettre en règle avec la loi, lorsqu'elles ont inscrit sur

1. Lettre ministérielle aux préfets de juillet 1906. *Hygiène publique*. Textes officiels, p. 202 ; il s'agit aussi bien des conseils départementaux d'hygiène que des commissions sanitaires de circonscription.

2. Circulaire du 23 mars 1906, déjà citée.

3. Dans les 81 départements enquêtés sur 130 villes pour lesquelles la loi a prévu l'institution de bureaux d'hygiène, 81 bureaux sont constitués, 26 sont en instance ou en préparation. Restent 23 villes dont 6 stations thermales qui n'ont, ni en fait, ni même en projet, satisfait à la loi.

la porte d'un local quelconque de la mairie ces mots *Bureau d'hygiène*, ou qu'elles prétendent appeler à ce poste de choix (celui de directeur) des hommes à qui elles voudraient faire une situation moindre qu'au plus modeste de leurs employés (1). »

Si l'article 19 § 2 impose à certaines communes la création de bureaux d'hygiène, dans son § 1, il se contente de permettre au préfet et au conseil général l'organisation d'un service départemental de contrôle et d'inspection ; cela nous dispensera d'insister sur les résultats. Signalons toutefois qu'à la fin de l'année 1909, 27 départements avaient organisé ce service ; mais il est loin de fonctionner régulièrement et de façon homogène. Exceptionnellement, il est assuré par des fonctionnaires spéciaux ; quelquefois sa direction est confiée à de hautes personnalités médicales, ailleurs on s'est contenté d'utiliser le service de l'inspection de l'assistance publique. Dans 57 départements, il n'y a aucune inspection ou seulement des services embryonnaires fonctionnant partiellement.

En résumé, notre législation sanitaire est loin d'être appliquée partout et, pour un grand nombre de régions où elle semble avoir été mise en pratique, il y a dans l'exécution de ses prescriptions beaucoup plus de façade que de fond.

1. Discours de M. Clemenceau le 27 avril 1907 à la Commission de préservation contre la tuberculose. *Journal officiel* du 28 avril, p. 3175.

SECTION II

RÉFORMES PROPOSÉES

A quoi tient cette inefficacité de la loi dans son ensemble, et quelles sont les mesures propres à y remédier ?

Il y a d'abord quelques causes d'ordre particulier : si les médecins ont mis peu d'empressement à faire la déclaration obligatoire des maladies transmissibles, c'est que le plus souvent le silence leur est instamment demandé, presque imposé par les familles. Et alors beaucoup ont cru pouvoir concilier les intérêts du praticien avec le devoir du citoyen en se retranchant derrière l'obligation morale du secret professionnel. La solution est élégante, mais c'est là sa seule qualité. La déclaration ne viole pas le secret professionnel, elle ne fait que le partager avec l'autorité compétente qui se trouve liée à son tour. Mais comment le faire admettre aux familles intéressées, la déclaration devant avoir pour conséquence immédiate des mesures de prophylaxie ou d'assainissement telles que désinfection, isolement, dont l'exécution ne peut se soustraire à une certaine publicité ?

Nous n'aurions pas à regretter cette situation si le Sénat, lors de la discussion de la loi, avait adopté le projet du gouvernement, d'après lequel la déclaration devait être faite, à défaut du médecin, par d'autres personnes, par le chef de famille, l'hôtelier, le logeur, etc.

Il en est ainsi dans un grand nombre de législations étrangères (1) et même en France, les arrêtés municipaux

1. Angleterre, Hongrie ; dans l'état de New-York la déclaration est obligatoire pour « toute personne connaissant dans la ville un individu atteint de maladie contagieuse ».

de certaines villes (1) contiennent semblable disposition. Aussi ne peut-on que se féliciter de l'initiative annoncée par le gouvernement du prochain dépôt, au Sénat, d'un projet de loi déterminant que, dorénavant le chef de famille, solidairement avec le médecin, devrait faire la déclaration des maladies contagieuses (2).

Ne faut-il pas aller plus loin et ranger la tuberculose dans les maladies dont la déclaration est obligatoire ? D'excellentes raisons, lors de la discussion de la loi, ont été données dans le sens de la déclaration facultative (rapport du Dr Josias à l'Académie de Médecine). Cependant les partisans de l'obligation sont de plus en plus nombreux. A l'Académie de Médecine, on semble avoir changé d'avis (3) et l'accord ne serait pas loin de s'établir sur le terrain de la déclaration obligatoire faite par le chef de famille après le diagnostic du médecin (4). A notre avis, le

1. A Lyon, un arrêté du 8 mai 1889 portait que les « parents ou autres personnes ayant la garde de malades atteints d'affections infectieuses sont tenus d'en faire la déclaration à la mairie », de même à Grenoble depuis 1890, à Nice, 1892.

2. Déclaration de M. Mirman, directeur de l'hygiène au ministère de l'Intérieur. *Le Matin* du 17 juin 1908.

3. Déclarations de MM. Landouzy, Chantemesse, Lancereaux, Lucas-Championnière à la séance du 16 juin 1908.

4. Mais nous touchons ici au problème si passionnant de la lutte contre la tuberculose. Bien qu'il se relie par maints côtés à l'habitation hygiénique, son étude exigerait des développements spéciaux qui déborderaient le cadre de notre ouvrage. Nous nous contenterons de signaler le rapport si étudié présenté par M. le professeur P. Courmont au Congrès de l'alliance d'hygiène sociale de Lyon, mai 1907, qui pose admirablement la question. On lira aussi avec intérêt les fortes pages consacrées à ce sujet par le Dr Héricourt dans son livre : *L'Hygiène sociale*. Le remède proposé *les tuberculoseries*, est énergique, presque brutal, c'est, croyons-nous, le seul véritablement efficace, capable d'enrayer les progrès du terrible fléau. Ce sera peut-être le remède de demain, lorsque les difficultés d'application pratique, naissant pour la plupart des préjugés et de l'ignorance, seront aplanies. Il est une autre

meilleur remède, le seul capable d'enrayer la contagion de toutes les maladies transmissibles sans exception, serait la réalisation du vœu émis par le conseil général de la Somme, dans sa session d'avril 1907, tendant à modifier le décret du 10 février 1903 et à rendre la désinfection obligatoire après chaque décès sauf en cas de production d'un certificat médical établissant que la maladie, cause du décès, n'était pas contagieuse. L'efficacité d'une telle mesure est, bien entendu, subordonnée à une organisation suffisante des services de désinfection. M. Clemenceau dans sa circulaire du 25 juillet 1907 (1) redoutait à ce point de vue les conséquences de la déclaration obligatoire généralisée ; mais, pour y pourvoir, le gouvernement n'a qu'à user des moyens de contrainte que la loi met à sa disposition.

Nous avons vu, d'autre part, que le fonctionnement des assemblées sanitaires n'avait pas donné tous les résultats attendus. Il est certain que pour faire œuvre utile, elles doivent se réunir à intervalles suffisamment rapprochés ; mais il ne faut pas abuser des bonnes volontés, le désintéressement a une limite. Et le Sénat, en supprimant les jetons de présence votés par la Chambre « s'est privé d'un

maladie terrible dont la marche ascendante commence à inspirer de vives inquiétudes, c'est le cancer ; le décret en 1903 ne la comprend pas parmi les maladies transmissibles et partant ne prévoit pour elle aucune déclaration, même facultative. Si la question de la contagion du cancer n'est pas encore tranchée, du moins paraît-il établi que l'habitation joue un rôle considérable dans l'étiologie et surtout dans la conservation de la maladie. Il existe des maisons, des quartiers à cancer, comme il existe des maisons, des quartiers à tuberculose et chose curieuse, ce sont le plus souvent les mêmes. Là encore une partie des efforts devront porter sur l'assainissement du logement. Voir L. Martin, Casier sanitaire des maisons et ville de Grenoble, thèse Lyon, 1910.

1. *Journal Officiel*, du 26 juillet 1907.

moyen facile, fort peu coûteux, d'insuffler la vie aux corps scientifiques dont il a déclaré le concours nécessaire (1). On a trop présumé de la générosité des assemblées départementales (2) qui se résignent même difficilement à inscrire à leurs budgets les dépenses obligatoires d'organisation proprement dite (3). Aussi le procédé est-il défectueux, qui consiste pour le législateur, tout en reconnaissant la nécessité d'une dépense, à se décharger sur les assemblées locales du soin de la voter. Pourquoi ne pas inscrire au moins dans la loi, le principe de l'obligation, sauf à laisser facultatif le montant de la dépense ?

Mais, c'est en matière de logements insalubres que la loi de 1902 s'est révélée particulièrement inefficace, et c'est là que vont apparaître les deux imperfections capitales de notre législation sanitaire.

Lorsque les maisons se trouvent dans un état d'insalubrité, tel qu'il n'est pas possible de le faire disparaître par des améliorations partielles, la loi autorise l'expropriation et la démolition. Mais dans quelles conditions ? en se soumettant aux règles de la vieille loi du 3 mai 1841. Or, on n'ignore pas que le vice fondamental de cette loi consiste dans l'omnipotence du jury d'expropriation, qui se complait à accorder aux propriétaires dépossédés, des indemnités exorbitantes. On a pu établir que les majorations consenties volontairement ou non, sont si fortes, si constantes, que la moyenne des indemnités à l'hectare, fixées par le jury, atteint ordinairement le double de la

1. Monod, *La Santé publique*, p. 82.

2. Cependant l'Ain, la Côte-d'Or, le Doubs, le Gers, la Vaucluse, allouent des jetons de présence plus ou moins élevés, aux membres des commissions sanitaires.

3. Discours de M. Clemenceau, député.

moyenne des prix obtenus pour des terrains similaires vendus à l'amiable (1).

Cela aura d'abord pour effet de faire hésiter les communes avant d'entreprendre une opération dont les résultats, en raison des prétentions excessives des propriétaires si bien soutenues par les jurys, ne seraient peut-être pas proportionnés aux sacrifices pécuniaires qu'elles auraient à consentir. Mais la conséquence la plus regrettable, imprévue sans doute et profondément immorale, sera de constituer une véritable prime à l'insalubrité. Il est constant que plus un logement est encombré, plus il rapporte et moins le propriétaire le répare, plus il en tire de gros revenus, car, soit nécessité, soit ignorance ou routine, les taudis ne resteront jamais sans locataires. Comme les jurys ont l'habitude de prendre ces revenus pour base de l'indemnité d'expropriation, les propriétaires auront dès lors tout intérêt à laisser tomber leurs maisons dans un état de délabrement et d'infection, tels que l'intervention de la commune s'imposera. Et de cette façon, après avoir retiré de leurs masures le maximum de rendement, sans exposer aucune dépense, ils seront certains, au jour de l'expropriation, d'obtenir de la générosité du jury une indemnité bien supérieure au bénéfice que leur aurait procuré l'amélioration de leurs immeubles. C'est un « véritable chantage ».

Une réforme s'impose, qui sera sinon une loi nouvelle sur l'expropriation, du moins le vote de dispositions complémentaires des lois du 3 mai 1841 et du 15 février 1902. « L'élaboration d'une loi d'expropriation pour cause de

1. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 560, note.

santé publique, est la préface indispensable de toute politique sanitaire digne de ce nom, largement conçue et fortement réalisée (1).

C'est dans ce sens que furent déposées à la Chambre des députés deux propositions de loi, la première, le 26 octobre 1903, par M. Delory « sur l'expropriation pour les travaux d'utilité communale », la seconde le 3 juin 1904, par M. Siegfried, plus complète au point de vue qui nous intéresse particulièrement et intitulée « proposition de loi relative à l'*expropriation pour cause d'insalubrité publique* ». Ces deux propositions furent renvoyées à la commission d'administration communale et départementale de la Chambre, qui résolut de les fondre en un texte unique et chargea M. Morlot de rédiger, en son nom, un projet de loi et un rapport, qu'il déposa le 6 avril 1906. Le renouvellement de la Chambre ayant rendu caduques ces diverses propositions, M. Siegfried reprenait la sienne le 16 novembre 1906 (2) avec quelques modifications de pure forme. Il faisait très justement observer dans son exposé des motifs, que le projet de la commission qui avait la prétention de combiner dans « un texte étendu les deux propositions rapportées », supprimait en réalité la partie essentielle de la réforme relative aux indemnités.

C'est là, en effet, que réside la grande innovation du projet Siegfried qui, reproduisant une partie des dispositions de la loi anglaise du 18 août 1890 (art. 21), que nous avons mentionnée, apporte de très heureuses modifications à notre loi du 3 mai 1841. L'auteur part de ce principe que « nul ne doit s'enrichir de sa faute » et de

1. Strauss, *La Politique sanitaire et le devoir social* (Revue philanthropique du 15 juin 1909).

2. *Journal officiel*, 1906. Annexe n° 435.

ce fait il supprime d'abord toute indemnité de dépossesion. L'article 4-1^o est ainsi conçu :

« L'indemnité allouée au propriétaire d'un immeuble exproprié ne peut être, en aucun cas, supérieure à la valeur vénale de l'immeuble au moment de l'estimation, elle ne comprendra jamais d'indemnité pour le fait de dépossesion. »

Cette disposition se justifie aisément, c'est par le mauvais entretien au mépris des règlements et de l'hygiène que l'immeuble est devenu insalubre au point de rendre l'expropriation nécessaire. Le jury va-t-il, dans ce cas, allouer au propriétaire coupable une indemnité représentant indépendamment de la valeur intrinsèque de son immeuble, le fait d'une dépossesion que par sa faute, par son dol peut-être, il aura rendue inévitable ? Ce serait favoriser un trafic scandaleux de la santé publique et transformer en source de profits une pénalité encourue, « la salubrité est une charge essentielle de la propriété » (1) et personne n'a le droit de posséder un logement insalubre. Au surplus, n'est-il pas de la plus élémentaire équité de faire disparaître cette situation privilégiée du propriétaire répréhensible en regard de son locataire qui, première victime souvent irresponsable de l'insalubrité, se verra refuser tous dommages et intérêts lorsque son bail sera résilié par suite de l'interdiction d'habiter ou de la démolition de son logement (art. 17 de la loi du 15 février 1902).

Reste à déterminer la valeur vénale de l'immeuble ; dans cette estimation, il sera légitime de faire supporter au propriétaire des dépréciations d'autant plus importantes que l'immeuble exproprié sera plus manifestement

1. Monod, *op.*, *cit.*

reconnu impropre à l'usage qui en est fait. On n'a pas le droit de tirer de son bien un profit nuisible, dangereux pour autrui. C'est là une des applications peut-être les plus indiscutables de la théorie de l'abus du droit, et avec M. Bourgeois nous dirons au propriétaire : « Vous entreprenez la profession de louer, de mettre dans le commerce un certain objet et l'objet de ce commerce est l'habitation de l'homme ; nous avons à notre tour le droit de ne considérer comme valeur commerciale que ce qui est vraiment, honnêtement propre à l'habitation des hommes ; ce qui n'est propre qu'à engendrer des maladies et la mort, nous avons bien le droit de ne pas vous le porter en compte (1). » L'indemnité devra donc être basée sur la *valeur sanitaire* de l'immeuble. C'est toujours le jury qui la fixera ; il était difficile de lui substituer un autre organe. Seulement, pour éviter le retour des abus qu'avait engendrés son pouvoir discrétionnaire, on lui imposera l'observation de règles bien déterminées et le régime de l'expertise sera substitué à son appréciation arbitraire. Cette limitation étroite, nécessaire en fait, est conforme aux principes, le jury par sa nature ne comprenant pas de juge de profession.

Les règles posées par M. Siegfried à ce sujet sont aussi judicieuses qu'équitables, il les formule ainsi dans l'article 4-II de sa proposition.

Avant toute fixation d'indemnité, le jury d'expropriation doit statuer affirmativement ou négativement par délibérations distinctes et dûment motivées sur les questions suivantes :

1° Le revenu de l'immeuble ou des locaux loués est-il

1. *La Mutualité et la lutte contre la tuberculose* (Revue politique et parlementaire, 10 décembre 1905).

majoré par suite de l'entassement des habitants dans des conditions manifestement insalubres ?

2° L'immeuble ou les locaux loués ne peuvent-ils devenir habitables, dans des conditions de salubrité normale que moyennant certaines modifications, réfections ou réparations indispensables pour en faire cesser l'insalubrité ?

3° L'immeuble ou les locaux loués sont-ils normalement impropres à toute habitation ?

Si la réponse est affirmative :

Dans le premier cas, le jury fixe l'indemnité d'après le revenu que le propriétaire aurait tiré de l'immeuble ou des locaux loués si le nombre des locataires n'avait pas dépassé le chiffre qu'eussent permis les règles de l'hygiène.

Dans le deuxième cas, le jury déduit de l'indemnité la somme qui eût été nécessaire pour mettre l'immeuble ou les locaux loués en état d'habitation salubre ;

Dans le troisième cas, le jury n'accorde d'indemnité que pour la valeur du sol et celle des matériaux de démolition.

Enfin le § III de l'art. 4 reprenant une disposition de la loi de 1841 dont il précise la portée en l'élargissant, prévoit la compensation des plus-values. « Lorsque le propriétaire reste en possession d'immeubles ou de parties d'immeubles non compris dans le périmètre exproprié et susceptibles de recevoir une augmentation de valeur du fait des travaux d'assainissement et d'amélioration du quartier, le jury réduit l'indemnité en tenant compte de ces éléments. » A aucun titre et sous quel prétexte que ce soit, un propriétaire ne doit pouvoir se flatter d'avoir fait une bonne affaire pour avoir tenu un immeuble en état d'insalubrité. Un recours en cassation avec renvoi devant un autre jury est ouvert aux intéres-

sés, non seulement pour vice de forme, mais pour insuffisante observation des règles édictées.

Le projet Siegfried constitue d'autres dérogations à la loi de 1841. Il simplifie la procédure de l'expropriation. Une délibération du conseil municipal déclare l'opportunité de l'expropriation et fixe le périmètre de l'assainissement ; le préfet, après avis de la commission sanitaire et du conseil départemental d'hygiène, statue sur la suite à donner au projet et son arrêté de cessibilité est déclaratif d'utilité publique.

Enfin la dernière partie concerne l'exécution des travaux d'assainissement, question très intéressante, que nous aurons à examiner à propos des moyens qu'ont les communes d'intervenir dans la construction des habitations ouvrières.

La proposition de Siegfried reçut partout un accueil favorable et depuis son dépôt, il n'est pas de congrès s'intéressant à l'hygiène sociale qui ait cru devoir terminer ses travaux sans l'examiner et adhérer à son principe sous forme de vœu. Dès novembre 1904, c'est à Paris le I^{er} Congrès international d'assainissement et de salubrité de l'habitation, puis le I^{er} Congrès international de la tuberculose (Paris, oct. 1905), ce sont encore les Congrès annuels de l'Alliance d'hygiène sociale tenus à Montpellier (1905), Nancy (1906) et notamment à Lyon en 1907 où le vœu fut présenté par le Dr Gautrez qui a spécialement étudié la question (1). Il est intéressant de relever parmi tous ces vœux celui qu'a présenté, au II^e Congrès international de l'assainissement tenu à Genève en septembre 1906, M. Fillassier, tendant au vote d'une loi

1. Voir son ouvrage, *L'Insalubrité publique et l'expropriation. Une loi nécessaire*, 1907.

d'expropriation « qui défalquerait de la valeur de l'immeuble considéré comme salubre, la somme nécessaire pour le remettre en état de salubrité ». Ce vœu qui a donné lieu à une longue discussion acquérait une importance capitale de ce fait qu'il a été adopté après entente avec la Chambre syndicale des propriétaires (1).

La réforme dont M. Siegfried a pris l'initiative répond donc à un véritable besoin, et il est à souhaiter qu'elle vienne en discussion dans le plus bref délai, car elle complète d'une manière très heureuse la loi de 1902.

Toutefois, il serait bon à notre avis de lui faire subir de légères modifications à deux points de vue. Le projet réserve à la municipalité seule le droit d'engager la procédure qui conduit à l'expropriation, on peut craindre avec raison que les municipalités élues se soucient fort peu de cette tâche ingrate, nous verrons tout à l'heure qu'une disposition analogue suffit à entraver le fonctionnement de la loi de 1902. Ainsi que le propose M. Bourcart, il pourrait être très utile d'accorder concurremment aux municipalités une semblable initiative aux commissions sanitaires de circonscription qui possèdent le double mérite d'être compétentes et indépendantes (2).

1. Ce vœu a été repris par le II^e Congrès national (Paris, novembre 1909). Le gouvernement, dans la circulaire du 20 février 1907 aux préfets sur l'application de la loi du 12 avril 1906, relative aux habitations à bon marché, a manifesté l'intention de mettre à l'étude des dispositions législatives tendant à « exproprier à leur valeur légitime » les immeubles insalubres. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, p. 45.

2. Rapport Bourcart au Congrès de l'alliance d'hygiène sociale de Nancy (juin 1906). *Des mesures législatives relatives à l'expropriation en matière d'hygiène et de salubrité*. Par contre, il nous semble difficile d'appliquer aux quartiers insalubres des villes, ainsi que le voudrait M. Gautrez (*op. cit.*, p. 163), la procédure de l'article 9 de la loi de 1902 concernant les communes à mortalité

D'autre part, M. Siegfried, par la rédaction de son texte, paraît donner plein pouvoir au jury pour décider si oui ou non les immeubles sont réellement insalubres et quel est leur degré d'insalubrité. Mais comme le fait très justement observer M. Gautrez (1) lorsque le jury intervient, il semble bien que cette question soit entièrement vidée. Le conseil municipal s'est déjà prononcé; la commission sanitaire et le Conseil départemental d'hygiène « ont déterminé d'une façon très précise l'insalubrité, ses degrés, ses causes et les moyens d'y remédier » et tout ceci, après une enquête publique favorable, a été sanctionné par l'arrêté préfectoral déclarant l'insalubrité. L'appréciation du jury à ce moment ne s'explique pas et ne peut qu'engendrer de regrettables conflits. Le jury doit donc se borner à faire son estimation d'après les conclusions des expertises sanitaires qui ont été établies avec une compétence qu'il n'a guère qualité pour discuter.

Ainsi amendée, la proposition de M. Siegfried nous paraît être la meilleure formule d'une réforme qui serait féconde en heureuses conséquences et dont la réalisation permettra seule d'assurer tous les effets de notre loi sanitaire.

Mais ces effets sont évidemment subordonnés au fonctionnement même de la loi. Pouvons-nous répondre de ce fonctionnement ? Nous venons d'écarter les obstacles susceptibles de décourager les bonnes volontés qui s'efforcent à son application, nous n'avons pas suppléé à l'absence de ces bonnes volontés et nous allons voir que la

élevée. Outre que cette procédure ne pourrait s'adapter qu'aux très grandes villes, encore ne voit-on pas très bien quelles seraient les bases précises d'appréciation, si les quartiers insalubres ne correspondent pas exactement aux quartiers proprement dits.

1. *Op. cit.*, p. 93.

cause essentielle de l'insuccès de notre loi sanitaire réside précisément dans l'organisation des services chargés de l'appliquer.

Les conseils sont nombreux et bien composés, seulement ils ne donnent que des avis et n'ont aucun pouvoir de décision; encore faut-il qu'ils soient consultés ! C'est le maire qui est chargé des mesures d'exécution et c'est en réalité par sa seule intervention que pourra s'engager la procédure légale. Est-il bien qualifié pour suffire à cette tâche ? Sera-t-il seulement disposé à l'aborder ? Un maire au courant des exigences de l'hygiène, n'est peut-être pas un « oiseau aussi rare » qu'on s'est plu à le dire (1), du moins dans les grandes villes, mais ce qui est malheureusement trop certain, ce qui est démontré, c'est qu'on en trouvera peu qui soient décidés à faire aboutir coûte que coûte, un programme sanitaire sérieux. Il faut le reconnaître, les circonstances atténuantes ne leur manquent pas. Ce sont des magistrats, élus, qui, dans les villes de moindre importance surtout, sont en contact direct et permanent avec leurs administrés, leurs électeurs. S'agira-t-il de faire exécuter les prescriptions de la loi de 1902 ? ils devront édicter des mesures de rigueur, sévir contre tel ou tel individu, léser des intérêts qui souvent les touchent de près, en un mot se rendre impopulaires. Leur demander ces vertus romaines « c'est placer un joli paradoxe à la base d'une loi française » (2). Même lorsqu'ils auront à prendre des mesures d'intérêt général, ils rencontreront l'hostilité des habitants, dont l'éducation hygiénique est encore assez peu développée pour qu'ils soient « plus sensibles au mal certain et immédiat de la dépense qu'au bénéfice futur et éventuel de la préservation sani-

1. Monod, *op. cit.*, p. 29.

2. Duclaux, *L'Hygiène sociale*.

taire » (1), et comme le disait M. Cornil au Sénat lors de la discussion de la loi : « Plus une commune est placée dans de mauvaises conditions d'hygiène et moins elle s'en apercevra le plus souvent. »

A la suite de son enquête M. Marie-Davy divisait les municipalités en cinq catégories (2) :

1° Celles qui sont résolument favorables, qui se préoccupaient de l'hygiène des habitations dès avant la loi, qui placent le bien public au-dessus des questions électorales et sont assez indépendantes ou assez sûrement assises pour lutter contre les mauvaises volontés. C'est là une infinie minorité ;

2° Celles qui, favorables en principe, s'efforcent de concilier les exigences de la loi avec les convenances de leurs électeurs. Il n'y a plus là qu'une application incomplète et timide de la loi, et c'est encore une minorité ;

3° Celles qui sont favorables en paroles mais n'appliquent que ce qu'on les force à appliquer, soit par indifférence, soit pour ménager les finances municipales et leurs électeurs. C'est la majorité des municipalités urbaines ;

4° Celles qui sont totalement indifférentes soit par indolence, soit par ignorance absolue. C'est la presque totalité des municipalités rurales ;

5° Celles enfin qui, ouvertement ou non, sont résolument hostiles. C'est là une minorité encore assez imposante comme nombre.

Le maire est donc impuissant à assumer à lui seul les responsabilités de son rôle d'agent d'exécution. Le législateur l'avait peut-être prévu, lorsqu'il a décidé que le préfet pourrait se substituer à lui. Précaution illusoire ! comment le préfet sera-t-il renseigné, surtout en matière

1. Monod, *op. cit.*, p. 27.

2. Rapport précité au Congrès de 1909, p. 5.

de logements insalubres, sur les besoins particuliers de chaque commune ? Quand par hasard il interviendra que produira cette intervention ? Quelques communes ont été dotées par arrêté préfectoral d'un règlement sanitaire d'office. La situation n'a pas changé : il n'y a qu'un règlement de plus. On a opposé à son exécution la force d'inertie. Le maire qui n'a pas voulu le prendre ne veut pas l'exécuter, où est le contrôle, où est la sanction ?

Ce qui s'est passé à propos des bureaux d'hygiène est encore plus suggestif. La loi (art. 26) permet d'imposer une organisation d'office aux villes qui n'auront pas institué de bureaux d'hygiène, et l'article 33 prévoit que les conditions de fonctionnement de ce bureau seront déterminées par un règlement d'administration publique. Le gouvernement, s'inspirant de l'esprit de la loi, voulut s'assurer que les villes ne pourraient se soustraire à l'obligation légale par une organisation de façade. Eh bien, lorsque le 3 juillet 1905 parut le règlement prévu qui établissait notamment un contrôle du Conseil supérieur d'hygiène pour le choix et du préfet après avis du Conseil départemental pour le traitement du directeur, ce fut un tolle général parmi les maires des communes visées. Quelle grave atteinte portée aux franchises municipales ! on cria même à l'illégalité et l'émotion n'était pas encore calmée au Congrès des maires, qui se tint à Paris en décembre 1908, puisqu'on y adopta à l'unanimité le vœu suivant : « Le Congrès des maires, désireux d'assurer dans les meilleures conditions l'exécution de la loi de 1902 sur la santé publique, proteste contre le décret de 1905, qui dessaisit les municipalités du droit de choisir et de rétribuer, sous leur responsabilité et à leur convenance, le directeur des bureaux d'hygiène ; conteste la légalité de toutes les mesures prises par le gouvernement à cette occasion. »

Tout cela parce que l'article 19 de la loi s'exprime ainsi : « Il sera institué sous le nom de bureau d'hygiène un *service municipal chargé sous l'autorité du maire* de l'application des dispositions de la présente loi. » Cela dénote un souci très louable de sauvegarder les prérogatives communales, mais les municipalités feront bien de « ne pas se prévaloir d'objections, voire même de scrupules juridiques pour justifier leur inertie et masquer leur négligence » (1).

Il ne faut pas qu'une confusion s'établisse, M. Monod l'a dit excellemment : « Si en invoquant la décentralisation on veut dire que ce sont les départements qui doivent, par l'organe des conseils généraux élus, organiser les services de protection de la santé publique, que ce sont les communes qui doivent, par leurs maires, par leurs conseils municipaux, veiller de près à l'exécution de la loi, je n'objecte rien. Mais si, en se réclamant de la décentralisation on revendique pour le pouvoir local le droit de ne pas organiser le service, de ne pas protéger la santé publique, c'est-à-dire de ne pas remplir une des tâches pour lesquelles il existe, c'est une autre affaire. Il n'y a plus ici ni centralisation ni décentralisation, il y a le manquement à un devoir positif » (2).

Quoi qu'il en soit, si les maires se dérobent, la loi restera inappliquée et les préfets impuissants à y suppléer émusseront en vain l'autorité dont ils disposent contre leur force d'inertie. C'est donc en dehors de la loi, ou plutôt dans une réforme de cette loi, qu'il faut chercher un remède à cette situation intolérable.

On a proposé de confier purement et simplement à la

1. Strauss, *Les Bureaux d'hygiène (Revue politique et littéraire, 1907, p. 417)*.

2. *Op. cit.*, p. 5.

commission sanitaire le rôle tenu jusqu'ici par le maire « en laissant seulement à ce dernier le devoir de faciliter administrativement la nouvelle tâche de la commission »(1). A notre avis, cette solution ne résoud pas la difficulté. Ou bien on se trouvera en présence d'un maire disposé à remplir son devoir et alors point n'était besoin de le remplacer ; ou bien le maire s'efforcera « administrativement » de rendre vains les efforts de la commission et il n'est pas douteux qu'il y réussisse. Est-on bien sûr d'ailleurs que la commission sanitaire donnera à la loi l'impulsion qu'elle ne reçoit pas du maire ? Nous avons vu les assemblées sanitaires, sans budget, peu empressées à s'acquitter de la mission, combien modeste pourtant, qui leur est dévolue ; que sera-ce si l'on demande à leur seul dévouement, sans une juste rémunération des services rendus, d'assumer d'aussi lourdes responsabilités ? Il ne faut pas tout sacrifier à la préoccupation, si légitime soit-elle, de « ne pas amener de complications budgétaires ».

Mais le reproche le plus grave que l'on puisse faire au système proposé, c'est de méconnaître que l'unité sanitaire naturelle est la commune ; c'est aux pouvoirs locaux qu'appartient d'abord l'application des lois d'hygiène, comme celle des lois d'assistance. Au courant des besoins particuliers des populations avec lesquelles ils restent en contact, ils sont bien placés pour adopter avec mesure et à-propos les dispositions de la loi aux habitudes locales qui leur sont familières. Laissons donc au maire ses fonctions naturelles, mais à condition de faire intervenir aussi, le cas échéant, les fonctions naturelles de l'État. « A condition que l'État, représentant de l'intérêt général compromis par la négligence sanitaire de telle ou

1. Desvaux, *Des Mesures sanitaires relatives aux immeubles*, th. 1905.

telle localité, soit armé pour connaître cette négligence et y mettre un terme (1). » Et, pour cela, il faut de toute nécessité placer, à côté des maires, des représentants du pouvoir central qui, par un contrôle effectif, assureront le respect de la loi. Non pas confier ce soin, comme le proposait M. Desvaux, aux inspecteurs du travail qui sont déjà débordés par la tâche qui leur est assignée, mais établir une inspection permanente et efficace en créant un *corps d'inspecteurs sanitaires*. Le projet du gouvernement qui prévoyait cette institution fut même adopté par la Chambre, mais le Sénat ne manqua pas d'être impressionné par l'éloquence de M. Volland dénonçant du haut de la tribune le véritable péril national qui se cachait sous cette institution : fatale à la propriété privée, désastreuse pour les finances publiques, elle constituerait surtout le « triomphe du fonctionnarisme ». Et quels fonctionnaires ! « De véritables inquisiteurs » devenus bien vite les « agents politiques du gouvernement sur tous les points du territoire » et au moyen desquels « but suprême des auteurs de la loi, à une heure de fièvre électorale, M. le ministre de l'Intérieur pourrait, de son cabinet, avec un coup de téléphone, tâter le pouls à la France entière » (2).

Le Sénat osa tout au plus rendre un hommage platonique au principe de l'institution en laissant au conseil général le soin d'organiser le service, si le préfet le jugeait utile... M. Monod a très bien fait ressortir ce qu'a souvent d'excessif cette horreur de parti pris du fonctionnarisme. « Pas de fonctionnaires nouveaux : plutôt les

1. Monod, *De l'Exécution de la loi de 1902* (*Revue philanthropique*, 15 juin 1909).

2. Séance du 12 février 1902. *Journ. off.* du 13, p. 154 et suiv.

microbes ! Ce n'est évidemment pas flatteur pour les fonctionnaires ; ce n'est pas non plus raisonnable : s'il y a chez nous excès de fonctionnarisme, c'est un motif pour supprimer les fonctions inutiles, ce n'en est pas un pour refuser de créer les fonctions nécessaires (1). » Et la nécessité de l'inspection qui, a-t-on dit, est « la vie des lois sanitaires » (2), n'est plus à démontrer aujourd'hui (3). Nous l'avons vu, presque tous les autres pays nous ont devancé dans cette voie, et il n'est pas sans intérêt de constater que l'exemple nous vient surtout des nations les plus jalouses de liberté bien comprise, des peuples de race anglo-saxonne. C'est un phénomène réellement curieux et remarquable que le contraste persistant entre les prescriptions minutieuses et impérieuses des législations de l'Angleterre, des États-Unis, de l'Allemagne, etc..., assurant, par une contrainte énergique et une inspection efficace, la mise en vigueur des lois hygiéniques et sociales et le relâchement de la législation et de l'administration chez la plupart des peuples de race latine qui paraissent attacher une importance exagérée et trop exclusive aux devises redondantes et sonores, aux formules trop générales, voire aux déclarations législatives non suivies d'exécution et d'application pratique et honorer ainsi d'un

1. Article précité.

2. R. Gilder, *Les Logements à New-York*. Communication au Congrès international des habitations à bon marché de Bruxelles, 1897 (Compte rendu, p. 302).

3. Est-il besoin de dire que tous ceux que préoccupe le souci de la santé publique souhaitent vivement de voir organiser cette institution nécessaire. Tous les Congrès sont unanimes dans leurs vœux. Voir notamment celui de l'Alliance d'hygiène sociale au Congrès de Lyon, déposé par M. G. Benoit-Lévy (Compte rendu, p. 222). Un vœu analogue a été adopté par le Congrès d'assainissement de 1909.

culte superstitieux¹ des fétiches ou des fantômes de liberté (1).

L'inspecteur doit être d'abord un agent d'information qui s'enquerra de la salubrité des diverses communes et signalera celles où des travaux sont indispensables : il sera d'un précieux conseil pour les maires qui voudront le consulter. C'est aussi un agent d'exécution qui assurera l'observation des dispositions légales, car après avoir renseigné le maire, il pourra se substituer à lui et agir à sa place le cas échéant. C'est lui qui exercera l'initiative que le maire ne voudra pas prendre et qui provoquera l'application des mesures nécessaires (2), et le contrôle de ses pouvoirs propres sera exercé avec toutes les garanties désirables par les assemblées sanitaires qui seront obligatoirement consultées. Peut-être même serait-il bon, comme le propose M. Turot, de leur donner avec un budget un pouvoir de décision propre (3). Ainsi, tout en ayant les moyens de suppléer à l'inertie, au mauvais vouloir ou à la partialité de certaines autorités locales, on se réserve le précieux concours de certaines autres qui, pénétrées de leurs devoirs et décidées à les remplir, peuvent seules, par

1. Rapport de M. Sœnens « sur la *police des logements et l'inspection sanitaire des habitations* » au Congrès de Liège, 1905.

2. Notre législation sur la répression des fraudes permet (Loi du 5 août 1908, art. 2 additionnel à la loi du 1^{er} août 1905 et modifiant l'art. 9 de la loi du 29 juin 1907) aux syndicats formés pour la défense des intérêts généraux de l'agriculture, de la viticulture ou du commerce de se constituer partie civile devant les tribunaux correctionnels ou de saisir directement les tribunaux civils pour tous faits de fraude et falsification prévue par les lois en vigueur ; ne devrait-on pas par analogie autoriser sous certaines conditions les associations d'hygiène à saisir elles-mêmes les commissions sanitaires et l'assainissement des logements insalubres ?

3. Turot et Bellamy, *Le Surpeuplement et les habitations à bon marché*, p. 69.

leur intervention, assurer à notre loi sanitaire son maximum d'utilisation.

Nous sommes d'ailleurs convaincu que cette réforme favorisera l'éclosion des bonnes volontés, et les maires hygiénistes se révéleront beaucoup plus nombreux et moins timides le jour où ils pourront dégager leur responsabilité en invoquant devant leurs administrés récalcitrants la menace permanente, et que ceux-ci sauront n'être pas vaine, de l'intervention de l'autorité supérieure. Lorsque le maire aura assisté à plusieurs reprises à l'exécution dans sa commune de mesures qu'il n'a pas voulu prendre, ou même se sera vu obligé de les faire exécuter, il préférera à l'avenir rédiger lui-même ses arrêtés et exercer son initiative pour le plus grand bien de tous.

Les inspecteurs sanitaires pourraient, en outre, aider à introduire ou à généraliser une institution qui devrait être à la base de toute action méthodique contre les logements insalubres, nous voulons parler du *casier sanitaire* des immeubles. Il consiste essentiellement dans l'établissement et la tenue à jour d'un dossier sanitaire pour tout immeuble situé sur le territoire de la commune.

Une première tentative dans ce sens eut lieu dès 1879, sur l'initiative de M. Siegfried, au Havre, alors qu'il en était le maire; mais l'organisme de ce genre le plus complet qui existe actuellement : c'est le casier sanitaire des maisons de Paris, qui date de 1893, et dont la direction est confiée depuis 1901 à M. Juillerat (1). On peut dire

1. Juillerat et Fillussier, *La Statistique sanitaire des maisons et le casier sanitaire des maisons de Paris* (Bulletin de la Société française des habitations à bon marché), 1908, p. 111. — V. aussi P. Juillerat. *Une Institution nécessaire. Le Casier sanitaire des maisons.*

que chaque maison y est suivie jour par jour et possède son journal sanitaire quotidien (1).

L'étude des renseignements fournis par le casier sanitaire permet de déterminer presque à coup sûr les causes d'insalubrité propres à tel ou tel immeuble, et par suite d'intervenir avec une grande efficacité pour en réaliser l'assainissement. Il est donc à souhaiter que cette œuvre, aussi féconde en résultats, soit entreprise dans toutes les villes par les soins des bureaux d'hygiène et des municipalités (2); dans la rédaction de ces casiers et dans leur mise à jour les inspecteurs sanitaires seraient tout désignés pour remplir un rôle prépondérant.

Mais si l'on veut faire œuvre véritablement utile, il ne suffira pas, selon nous, d'assurer le fonctionnement intégral de notre loi sanitaire, il sera bon d'aller plus loin et d'en étendre le champ d'application. Pourquoi ne pas imposer à toutes les communes les prescriptions qui ne sont obligatoires que pour les villes de 20.000 habitants et plus ? Il est illogique de n'exiger le permis de construire que pour les villes précitées. En quoi est-il moins dange-

1. Puisqu'on ne peut signaler au public, sans s'exposer à des poursuites basées sur l'article 1382 du Code civil, les « maisons maudites », il serait à souhaiter que pour les immeubles destinés à être loués on délivrât aux maisons reconnues saines une *plaque* qui serait appliquée à l'extérieur des habitations de façon à ce que la constatation de cette salubrité soit apparente.

2. Sur les 132 municipalités qui ont répondu à l'enquête préalable au Congrès national d'assainissement de novembre 1909 : 9 ont annoncé des casiers sanitaires établis et tenus à jour ; 31 ont signalé la mise à exécution plus ou moins avancée de ces casiers ; 15 ont exprimé l'intention de procéder à leur établissement. Les autres municipalités ont répondu par la négation sans commentaires, ou en ajoutant qu'elles étaient hostiles à ce projet en raison du manque de personnel ou de la dépense nécessitée. Une enfin a cru devoir supprimer en 1907 faute de personnel son casier sanitaire créé en 1906 (Rapport Marie-Davy, p. 111).

reux de construire une maison insalubre dans une ville de 19.999 habitants que dans une de 20.000 ?

Faute de ce permis de construire, une maison peut, comme par le passé, être insalubre dès sa construction sans qu'il soit possible d'intervenir en rien. Cette formalité devrait être étendue même aux communes rurales où les constructions neuves insalubres sont légion ; pour celles-ci toutefois, il y aurait lieu de voir s'il ne faudrait pas abaisser les exigences de la loi.

Cette extension aurait une portée pratique efficace si l'on généralisait, d'autre part, l'heureuse institution des bureaux d'hygiène. On s'est mis d'accord, au Congrès national d'assainissement de 1909, pour préconiser une organisation grâce à laquelle l'autorité municipale serait épargnée tout en étant étayée et stimulée par un organisme nouveau : le *bureau d'hygiène intercommunal*. Ce bureau serait créé obligatoirement par l'entente des communes limitrophes dont la population représenterait un total fixé par la loi. On pourrait au besoin, dépasser, sensiblement le chiffre de 20.000, sauf pour les villes qui se déclareraient en mesure d'assurer le fonctionnement d'un service autonome. Le bureau intercommunal aurait une certaine indépendance par ce fait qu'il ne devrait pas de comptes à un maire déterminé, mais à une sorte de commission de maires. Chaque maire verrait sa responsabilité devant ses électeurs considérablement diminuée puisqu'elle s'abriterait derrière une collectivité de maires.

D'autre part, les compétences des fonctionnaires du bureau d'hygiène compléteraient heureusement les compétences municipales, tandis que dans l'organisation actuelle la commune est totalement livrée à elle-même. Enfin plusieurs municipalités ont fait ressortir que les revenus communaux ne pouvaient faire face aux dépenses

budgétaires nécessitées par la loi, les bureaux municipaux intercommunaux avec une sorte de fédération de communes les composant remédieraient sans doute à cet état de choses.

En résumé, une organisation de ce genre aurait l'avantage de faire pénétrer les bienfaits de l'hygiène sur tous les points du territoire.

Nous venons de signaler les imperfections et les lacunes de notre législation actuelle sur les logements insalubres ; il serait toutefois prématuré et injuste de le juger uniquement sur les résultats que nous connaissons. Sa mise en train a été si lente qu'elle commence à peine à être appliquée. « L'heure de l'inventaire n'est pas venue, écrivait M. Strauss, et les témoins impartiaux doivent attendre avant de condamner définitivement un régime qui, pour fonctionner normalement, a besoin de tous ses organes (1). »

Il ne faut pas imputer exclusivement ce retard aux résistances locales, le décret relatif aux bureaux d'hygiène a paru seulement en juillet 1905 et les instructions complémentaires sont contenues dans une circulaire du 23 mars 1906. Le gouvernement eut d'abord à lutter contre l'indifférence de ses propres agents, les préfets qui n'avaient pas conscience de leur responsabilité dans la non-exécution de la loi, à tel point que l'un d'eux pouvait dire à M. Mirman, directeur de l'hygiène au ministère de l'Intérieur : « C'est étonnant comme vous semblez y attacher de l'importance... » Empressons-nous d'ajouter que cet état d'esprit s'est heureusement modifié sous l'impulsion énergique du gouvernement qui a manifesté à plusieurs reprises son intention très ferme, d'user de tous les pouvoirs que

1. *Les Bureaux d'hygiène*, article précité.

lui conférerait la loi pour assurer la mise en œuvre de tous les rouages indispensables à son fonctionnement. Mais dans ses rapports avec les autorités locales, le pouvoir central devra se garder de procéder exclusivement par des injonctions ou des mises en demeure qui n'aboutiraient finalement qu'à une exécution factice des dispositions légales. Il s'attachera surtout à l'esprit de la loi et à ses résultats positifs, évitant par une interprétation large les petits conflits d'attribution.

L'application des mesures sanitaires aux particuliers exigera beaucoup de tact et de prudence de la part de l'administration. Si elle se trouve en présence de petits propriétaires disposés à obéir à la loi, mais n'ayant pas les ressources suffisantes pour faire face aux dépenses d'assainissement, elle fera bien d'échelonner sur plusieurs années l'ensemble des travaux à exécuter en attendant la réalisation d'un vœu très intéressant, présenté par M. Fillassier au Congrès de Genève de 1906, concernant la formation d'une caisse de secours qui ferait des avances aux propriétaires et leur permettrait de se libérer par annuités (1). C'est que dans les campagnes et même dans les villes, le mot propriété s'est pas synonyme de richesse et beaucoup de petits propriétaires sont tout à fait hors d'état de faire les frais des assainissements prescrits (2.)

1. La ville de Paris, sur la proposition de M. Ambroise Rendu, est entrée dans cette voie.

2. Il serait juste également de pouvoir mettre en cause, non seulement le propriétaire des immeubles insalubres, mais aussi directement le *locataire* lorsque l'insalubrité dépend de l'usage qui est fait des locaux. Le recours du propriétaire est le plus souvent illusoire et dans certains cas il porte ainsi la charge de choses dont il n'est nullement responsable, puisqu'il ne peut pénétrer chez ses locataires pour savoir comment ils usent de sa propriété. En frappant les vrais coupables quels qu'ils soient, le

Que l'administration soit impitoyable pour ceux qui lui opposent de parti pris une résistance injustifiée, mais que d'une façon générale elle se montre conciliante, se fasse plus persuasive que répressive. Comme le dit M. Ferrand, « il ne faut pas qu'à son seul nom, le propriétaire se mette sur la défensive » (1).

C'est que la masse du public n'a pas encore compris la nécessité d'une législation sanitaire qui se trouve « coïncidence redoutable », déclarait M. Clémenceau, devoir être appliquée au même moment que les lois d'assistance (2). L'application de ces lois est aisée parce que la population les réclame et les conseils municipaux n'hésitent pas à voter les crédits. Il est intéressant de comparer dans le budget, le chiffre des sommes consacrées à l'hygiène avec les chiffres de l'argent qu'on dépense pour l'assistance. Pour 1909, l'assistance aux vieillards a coûté 43 millions, l'hygiène publique 350.000 francs. Pour la loi sur la santé publique, une subvention importante s'impose. Comment vaincre les résistances des assemblées locales ? Comment les forcer à voter les crédits nécessaires quand l'État, lui, pour cette loi qui revêt un caractère d'utilité générale que n'a certes pas la loi d'assistance aux vieillards, ne paie souvent que 1 0/0 des dépenses ? Par l'hygiène on prévient le mal, par l'assistance on l'atténue quand il existe déjà. L'hygiène empêche de mourir ; l'assistance aide à mourir en paix. Il semble que des deux méthodes, c'est la première que l'État devrait d'abord tenter. Il n'en est rien cependant. On ne voit pas assez l'utilité immédiate de l'hygiène, elle est

législateur donnera aux pénalités toute leur valeur éducative et assurera la pratique de l'hygiène.

1. *L'Habitation à bon marché*, p. III.

2. Discours précité.

F. Moyroud

comme la santé ; on n'en sent tout le prix que quand on est malade, c'est-à-dire quand il est trop tard pour en profiter. Les électeurs n'aperçoivent pas ce que l'hygiène leur rapporte, les communes ne savent que ce qu'elle leur coûte. C'est dans des cas pareils que l'État doit se faire l'éducateur de tous, prouver que l'hygiène empêche les maladies, les morts, qu'elle représente le bénéfice de l'avenir, la condition première de la politique de prévoyance sociale.

Cette éducation doit commencer dès l'école primaire. En habituant l'enfant aux pratiques de l'hygiène, il faudra s'attacher à éveiller en lui le sentiment de la responsabilité sanitaire. « En lui apprenant dès l'école, écrit M. Monod, à tenir compte des intérêts d'autrui, l'hygiène lui aura fourni la meilleure leçon d'éducation sociale » (1). Puis il faudra surtout développer l'*enseignement ménager*, car on ne saurait s'exagérer le rôle prépondérant que joue la femme, la « ménagère », dans l'hygiène du logement (2).

Enfin cette œuvre d'éducation proprement dite, doit être complétée par une œuvre de propagande : il faut arriver par tous les moyens à populariser les notions d'hygiène et de salubrité, et fort heureusement, ces moyens ne manquent pas. Il y a ici un champ d'action très vaste, ouvert surtout à l'initiative privée que l'État se contentera de faciliter et d'encourager. Il suffira de coordonner les bonnes volontés et les dévouements qui sont nombreux pour leur faire rendre, par un effort méthodique, le maxi-

1. *De l'exécution de la loi de 1902*, article précité.

2. Signalons à ce propos l'intéressante idée émise par M. Herriot, maire de Lyon, au Congrès de l'alliance d'hygiène sociale (mai 1907) et qui consisterait à condenser en quelques pages les préceptes de l'hygiène et à les intercaler dans le livret de mariage.

mun d'effets utiles. Ce sera l'œuvre d'associations, telles que l'Alliance d'hygiène sociale dont les congrès, les réunions, les conférences, les brochures et aussi les expositions qui nous montrent « la leçon des faits à côté de la leçon des mots » constitueront avec le concours de la presse un enseignement fécond en résultats. La mutualité nous paraît toute désignée pour apporter sa contribution et, depuis le Congrès de Nice de 1907, elle est entrée dans cette voie par l'heureuse création des dispensaires d'hygiène sociale.

Il semble d'ailleurs que le public commence à se pénétrer de l'importance des prescriptions hygiéniques que jusqu'ici il ne prenait guère au sérieux, lorsqu'il ne les ignorait pas. Nous signalerons comme un symptôme significatif, les démarches faites en 1908 auprès du ministre de l'Intérieur par des délégations ouvrières du Conseil supérieur du travail et de l'association d'hygiène et de sécurité des travailleurs pour réclamer l'application intégrale et urgente de la loi de 1902. Depuis quelque temps un mouvement se dessine en faveur de cette loi. Si elle a besoin de quelques retouches pour réaliser entièrement le but qu'elle s'est proposé, du moins, elle peut telle qu'elle est, rendre de grands services, et M. Chantemesse déclarait « qu'elle a mis notre pays au niveau et quelquefois même en avance des nations les mieux dotées au point de vue de la législation sanitaire » (1).

Ce serait donc une mauvaise tactique que de se réfugier dans l'abstention, en attendant une nouvelle intervention du législateur souvent longue à venir. Or, les lois ne produisent rien si elles sont appliquées en dehors de l'opinion publique. Créons donc en sa faveur un courant

1. *Rapport sur les épidémies, 1905.*

d'opinion, servons-nous énergiquement des moyens qu'elle met à notre disposition, ce sera le meilleur procédé pour démontrer l'utilité et hâter l'avènement des réformes désirables.

Pour atteindre dans le plus court délai le but visé il faut, disait M. Clemenceau dans une circulaire du 25 juillet 1907, aux conseils généraux sur l'application intégrale de la loi de 1902, « organiser méthodiquement ce plan de campagne de la bonne croisade contre les préjugés et l'ignorance auxquels sont dues tant de maladies, tant de misères et tant de morts, en adaptant les formes de l'action aux besoins et aux habitudes des diverses régions..... C'est là une œuvre hautement patriotique et humanitaire » (1).

La disparition des logements insalubres est à la base de cette œuvre ; chaque progrès fait dans cette voie sera un acheminement vers la solution du problème de l'habitation ouvrière, et permettra en préparant le terrain d'aborder résolument et en toute confiance le deuxième aspect et non le moins important de la question : la construction de nouveaux logements.

1. *Journal officiel* du 26 juillet 1907.

TITRE II

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

DANS LA CONSTRUCTION DES MAISONS OUVRIÈRES

Ce serait faire une œuvre vaine et éphémère que de chercher à supprimer l'insalubrité de l'habitation, si on ne se préoccupait pas, en même temps, de remédier au surpeuplement. Ces deux causes, d'où résultent, nous l'avons vu, toutes les conditions défectueuses du logement, sont étroitement liées. Leur action, le plus souvent commune, peut parfois être distincte, mais la disparition de l'une ne saurait être complète tant que l'autre subsiste. Dans certains cas, c'est le surpeuplement qui créera l'insalubrité, et dans d'autres, lorsque pour assainir on sera obligé de supprimer les habitations insalubres, il arrivera qu'en diminuant le nombre des logements on aura par là même aggravé ce surpeuplement.

Il faut donc, parallèlement à l'œuvre d'hygiène que nous venons d'étudier, poursuivre la construction de nouvelles habitations destinées à remplacer d'abord les maisons insalubres démolies et à remédier ensuite à la pénurie générale des logements. Il n'y a pas là, à proprement parler, une seconde phase du problème de l'habitation, mais plutôt un deuxième aspect auquel correspond

une nouvelle méthode qui, pour être efficace, devra être employée concurremment avec la première et non pas simplement comme une conséquence de celle-ci. Quels sont les moyens permettant d'aboutir ? C'est ce que nous allons examiner maintenant.

La nécessité de l'intervention des pouvoirs publics n'apparaît pas ici, au premier abord, aussi impérieuse qu'en matière d'hygiène ; cependant, si l'on réfléchit que tous les éléments de la question sont solidaires, il semble bien que, normalement, l'action de ces pouvoirs doive se prolonger et se faire sentir jusque dans le développement de la construction proprement dite. Et puis, ainsi que le faisait plaisamment remarquer M. Gide, le besoin du logement est le seul besoin dont la satisfaction soit légalement obligatoire ; la loi vous contraint à avoir un logement ; être sans domicile constitue un délit (1). Le législateur ne saurait donc, loyalement, se désintéresser de la pénurie des logements.

D'ailleurs, à notre avis, le problème se pose moins sur le terrain des principes que sur celui des faits. L'initiative privée est-elle capable d'assurer, par ses propres moyens, le succès de l'œuvre à réaliser ? Sans hésiter, en se basant sur les résultats acquis, on peut répondre négativement. Aussi bien ne se trouve-t-il plus personne pour prétendre à la toute-puissance de l'initiative privée livrée à elle-même. Et déjà au Congrès International des habitations à bon marché réuni à Bruxelles en 1897, M. Lucipia faisait observer que c'était vraisemblablement la dernière fois qu'un Congrès s'occuperait du point de savoir si les pouvoirs publics doivent, ou non, intervenir pour

1. *Association protestante pour l'étude des questions sociales*, 1902.

favoriser le développement des habitations ouvrières (1). L'accord s'est fait pour considérer cette intervention comme indispensable. C'est un principe acquis : il a passé dans toutes les législations. Mais la question qui subsiste, et dont la discussion n'est pas près d'être close, est celle de savoir dans quelle mesure doit s'exercer l'intervention. Question assez délicate pour que les solutions proposées soient nombreuses et partant difficiles à classer. On peut cependant les ramener à deux tendances.

Les uns se font de l'intervention des pouvoirs publics une conception en quelque sorte négative, car ils ne l'envi-sagent qu'à travers l'initiative privée. Elle ne sera légitime que si elle cherche exclusivement à favoriser cette initiative en lui accordant certaines facilités telles que dégrèvements d'impôts, simplification de formalités, etc. L'intérêt, bien entendu, de l'initiative privée, sera à la fois le but et la limite de l'intervention législative.

D'après les autres, l'action de l'État doit être beaucoup plus directe : certains la justifient *a priori* d'après leurs principes et sans tenir compte de l'initiative privée, tandis que d'autres l'admettent seulement *a posteriori* et pour suppléer à l'insuffisance de cette initiative. L'intervention ainsi conçue pourra revêtir de nombreuses formes. Signalons les deux plus saillantes : ou bien les pouvoirs publics apporteront le concours de leurs ressources financières à tous ceux qui désirent construire des immeubles ouvriers, ou bien ils se feront eux-mêmes constructeurs ou gérants d'immeubles. A vrai dire, la ligne de démarcation entre les diverses tendances n'est pas toujours très nette ; elles se rejoignent parfois sur le terrain des faits ou se relient par des solutions intermédiaires.

1. *Actes des Congrès*, p. 420.

La variété des moyens préconisés est telle, qu'il faut les voir en œuvre pour les apprécier à leur juste valeur. A cet effet, les pays étrangers nous offrent un champ d'observations très étendu et très intéressant. Ce sera, pour l'étude de la législation française, une préface pleine d'enseignements; l'examen de la législation comparée et des résultats qui en sont issus nous montrera ce que nous pouvons attendre de la nôtre, et quels perfectionnements il serait désirable d'y apporter.

CHAPITRE PREMIER

LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

A mesure que s'étend le mouvement en faveur de l'amélioration du logement ouvrier, le législateur prend conscience de son rôle. Il n'est plus guère aujourd'hui de nation importante qui n'ait sa législation spéciale, plus ou moins complète sur les habitations à bon marché. Nous insisterons particulièrement sur celles dont les résultats semblent avoir couronné la variété et la hardiesse de leurs efforts : *Allemagne, Angleterre*, dont les principes nouveaux heureusement formulés permettent d'attendre beaucoup de leur application, *Italie*, ou qui peuvent servir de modèle par l'organisation admirable de leurs institutions de crédit, *Belgique*.

Pour les autres législations, il nous suffira d'esquisser à grands traits leur économie générale et de mettre en relief, lorsqu'il y aura lieu, ce qui est susceptible de leur imprimer une marque particulière.

LÉGISLATION ALLEMANDE

Ce qui donne à la législation allemande sa physionomie particulière, c'est que le problème qu'elle avait à résoudre était celui, non pas simplement, de l'habitation ouvrière,

mais de l'habitation en général. Il y a, en Allemagne, une pénurie générale de logements pour toutes les classes de la société et cela provient de la disproportion entre le développement des constructions et le fort accroissement de la population. La question se pose d'une façon particulièrement aiguë dans les villes à cause de l'urbanisme qui y sévit. M. Édouard Fuster, dans sa remarquable étude sur *L'Habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne*, cite des chiffres éloquentes : « Les années de 1892 à 1901 accusent un excédent moyen annuel de naissances sur les décès de près de 750.000 unités (proportion qui passe à 900.000 en 1902) et 55 0/0 de cette population habite actuellement les communes urbaines. Les grandes villes de plus de 100.000 habitants n'étaient encore, en 1895, qu'au nombre de 28 et n'abritaient que 7.300.000 habitants; en 1900, c'est au nombre de 33 qu'on les retrouve et la population de ce groupe a passé à 9.100.000 personnes (1). »

En prenant pour base cette augmentation de la population d'une part et de l'autre le grand nombre de maisons annuellement démolies, on peut dire qu'il serait nécessaire de construire chaque année, en Allemagne, 300.000 logements à raison de 5 habitants par logement, sans compter ceux qu'il faudrait mettre à la disposition des habitants des campagnes qui émigrent dans les villes. Le prix d'un logement étant en moyenne de 5.000 francs, on peut évaluer à 1.500 millions la somme qu'il faudrait dépenser annuellement pour tenir compte des besoins de la population allemande relatifs au logement (2). Aussi, le profes-

1. Cet accroissement de la population subit actuellement un arrêt sensible. V. Alfred Dorff, *Le Mouvement de la population en Allemagne (Réforme sociale, 1909, p. 309)*.

2. V. Stübgen. *L'Empire allemand et les habitations à bon marché*, article cité.

seur Fuchs déclarait-il au Congrès de Liège en 1905, que la question du logement, en Allemagne, était « une question du crédit en première ligne » et cela dans un double sens, non seulement dans le sens positif du « crédit à fournir à la construction de maisons ouvrières » mais aussi « dans le sens négatif : rendre plus difficile le crédit qui est chez nous extrêmement trop facile pour la spéculation immobilière (1). « En présence de l'afflux des demandes, la spéculation avait certes beau jeu et devenait un obstacle insurmontable pour les constructions à bon marché. Aussi, les mesures prises par les pouvoirs publics pour améliorer l'état de l'habitation à bon marché s'inspirent surtout du désir de réfréner la spéculation et d'en conjurer les effets désastreux par des règlements sévères sur les terrains à bâtir, par des impôts, par la réorganisation du crédit immobilier.

Intervention de l'Empire et des États. — Chaque État possède une législation plus ou moins complète sur le logement; il n'y a pas de législation d'empire, mais depuis quelques années un mouvement se dessine pour en faire aboutir une; c'est ainsi qu'à Francfort s'est constituée une « Association pour l'obtention d'une loi d'Empire sur l'habitation ».

Un rapport présenté au Reichstag en 1904 par le ministre de l'intérieur de l'empire d'Allemagne (2) divise en trois classes les mesures par lesquelles se manifeste l'intervention des pouvoirs publics. Nous avons déjà examiné la première classe qui se réfère à l'assainissement proprement dit. La deuxième classe comprend les lois et règlements généraux qui concernent les terrains à bâtir et les

1. *Actes du Congrès*, 3^e séance, p. 55.

2. Stübgen, article précité.

constructions ; c'est une législation assez volumineuse qui s'applique aux quartiers et aux rues nouvelles créés par les villes, aux plans d'alignement, aux espaces libres, à la construction de maisons à l'usage d'habitation, aux impôts sur les constructions et les terrains non-bâties. La troisième classe enfin décrit la marche suivie par l'empire allemand et les États qui en dépendent pour propager les habitations à bon marché destinées aux ouvriers et aux petits employés. Parmi les mesures les plus intéressantes, on remarque celles qui ont pour objet de propager les petites habitations en adoucissant en leur faveur la rigueur des règlements relatifs à la construction, en modérant l'importance des impôts et des taxes qui concernent la petite propriété.

L'Empire allemand, s'il ne construit pas des maisons pour ses sujets, s'est de bonne heure préoccupé, en tant que patron, d'assurer à ses ouvriers et employés les moins rétribués un logement convenable et économique et il a donné en cela un exemple fécond qu'on a souvent regretté de ne pas trouver en France. De 1897 à 1903, il a dépensé 5 millions de francs pour construire et acheter les maisons qu'il a louées aux petits employés des postes et télégraphes. Depuis 1901, un chapitre de crédits destinés « à favoriser la construction de petits logements pour les ouvriers et employés inférieurs des exploitations et administrations impériales » figure annuellement à son budget ; 33 millions de marks ont été déjà affectés à ce but de 1901 à 1908. Sur cette somme 25 millions ont été employés en prêts hypothécaires consentis à 82 sociétés de construction dont 78 coopératives. En outre, l'empire s'est rendu acquéreur dans 12 localités d'environ 240 hectares de terrains sur lesquels il a établi des voies dont il a aménagé la canalisation et qu'il a ensuite concédés à des sociétés

coopératives de construction ; ces acquisitions lui ont coûté un peu plus de 4 millions. Le surplus a été consacré à la location de maisons en vue de les sous-louer à ses employés.

Les prêts consentis par l'empire sont accordés tantôt à des sociétés coopératives uniquement composées d'ouvriers ou d'employés dépendant des administrations ou des exploitations publiques, tantôt à des sociétés ouvertes également aux ouvriers des entreprises privées. Dans ce dernier cas le prêt officiel n'est accordé que sous la condition que la société réservera au personnel ouvrier ou administratif de l'État un certain nombre de logements à construire. Il y a quelques mois l'Office impérial de l'Intérieur consentait ainsi un prêt important à une société coopérative de construction de Charlottenburg sous la condition qu'une partie des logements à édifier seraient loués à de petits employés de l'administration impériale (1).

Une loi du 13 août 1895 autorisait *l'État Prussien* à consacrer une somme de 5 millions de marks à l'amélioration du logement des ouvriers attachés aux exploitations de l'État et des fonctionnaires à petits traitements ; des lois postérieures, dont la plus récente est du 8 juillet 1905 (2), ont porté ce crédit à 74 millions de marks à la fin de l'année 1905. Les deux tiers de cette somme ont été employés en construction directe ; le revenu doit représenter 3 0/0 d'intérêt, plus une prime d'amortissement de 1 0/0, soit 4 0/0 de capital du premier établissement. En

1. M. Dufourmantelle. *Quelques Aspects récents du mouvement en faveur de l'habitation populaire en Allemagne* (Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, 1910, p. 446).

2. *Annuaire de législation étrangère*, 1906, p. 130. Les journaux annonçaient récemment le dépôt d'un nouveau projet de loi tendant à consacrer au même objet une nouvelle somme de 15 millions.

1905, 1.264 maisons avaient été ainsi construites par les diverses administrations prussiennes (1) dont les conditions sont analogues à celles faites par l'Empire à ses emprunteurs. Depuis 1903, l'État prête jusqu'à 90 0/0 de la valeur totale (terrain et construction); auparavant ce n'était que 75 0/0 dans ce cas. Les maisons doivent rester la propriété de la société. Il est intéressant de signaler une institution couramment employée par l'Empire et l'État prussien, le *bail emphytéotique*: *Erbbau Vertrag*. Voici les conditions d'un de ces contrats passés avec une association d'employés de Berlin en octobre 1903. Le contrat est établi pour soixante-dix ans. L'association paiera à l'État à titre d'intérêt 2 0/0 de la valeur du terrain. L'État a prescrit quel genre de logements devaient être construits. Au bout de soixante-dix ans, sauf dispositions contraires, le terrain et les constructions reviendront en toute propriété à l'État qui ne remboursera que 20 0/0 de la valeur des constructions à ce moment-là. L'État s'est du reste réservé un droit de rachat et même de résiliation du contrat contre indemnité (2).

Mentionnons qu'un projet de loi prussien élaboré en 1902 et dont la rédaction définitive a paru en août 1904 a pour but de réunir toute la législation des logements. Dans une première partie, il s'efforce de remédier à l'excès de la spéculation sur les terrains; dans la seconde, il se propose d'assurer l'application constante et stricte des ordonnances sur l'usage des habitations; il cherche enfin, en troisième lieu à encourager directement la construction des habitations salubres et à bon marché.

1. Lang. *Les Habitations ouvrières*, th. 1908, p. 41.

2. Édouard Fuster. *L'Habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne*, op. cit., 1904.

D'autres États ont suivi l'exemple de la Prusse qui est néanmoins resté le plus intéressant et le plus complet. Nous trouvons en *Saxe* une loi de 1900 particulièrement sévère et minutieuse; dans le *Grand Duché de Hesse* la législation pousse les communes à construire en régie; enfin à *Hambourg*, en 1902, une législation générale pour la disette de l'habitation a été le point de départ de grands travaux pour lesquels on a ouvert un crédit de 1.200.000 marks.

Les communes. — L'intervention personnelle des États se limite à leurs besoins particuliers. Ils estiment non sans raison que les communes étant les organes les mieux placés pour connaître les données du problème de l'habitation, il leur appartient aussi d'en assurer la solution. Et leurs efforts tendent à pousser les communes dans la voie qu'ils leur tracent tout en leur laissant une grande liberté d'allure. Voici comment le gouvernement saxon, dans une circulaire de 1903 pour l'application de la loi de 1900, dicte leur devoir aux villes : « La commune mieux que tout autre organe est en mesure de faire des réformes positives sur ce domaine. Or, soit qu'elles aient construit des maisons, soit qu'elles aient prêté de l'argent ou vendu des terrains à bon marché, les communes ont encore trop peu rendu de services à cet égard. Les nombreuses communes dans lesquelles les conditions du logement sont mauvaises ne pourront se soustraire plus longtemps au devoir de faire davantage si elles examinent consciencieusement l'importance exceptionnelle du problème de l'habitation. Du reste, il est impossible de donner à cet égard de règles précises. Il est dans la nature des choses que les besoins locaux, les circonstances spéciales soient déterminantes et qu'il faille laisser libre cours à l'autonomie administrative. »

D'autre part, une circulaire ministérielle prussienne

souvent citée, en date du 19 mars 1901, contient tout un programme. On peut la résumer ainsi :

1^o Les communes doivent assurer à leur personnel inférieur des logements sains et convenables, loués à des prix modérés ; dans ce but, la construction directe par régie ou par l'intermédiaire d'entrepreneurs est recommandée. Si elles préfèrent subventionner des coopératives ou d'autres sociétés, leur concours financier devra être assez large pour permettre l'édification rapide d'un nombre suffisant de logements, et un contrôle efficace garantira la bonne affectation des fonds ;

2^o Elles doivent prêter leur appui à toutes les sociétés, quelle que soit leur forme juridique, dont le but exclusif est le logement salubre et économique. A cet effet, de nombreux moyens leur sont suggérés : la remise des frais d'établissement de la rue et de la canalisation ou l'ajournement prolongé du paiement des redevances, le concours gratuit des fonctionnaires municipaux mis à leur disposition ; la souscription des parts dans les sociétés coopératives, les prêts directs ; les prêts par intermédiaire en percevant un intérêt supplémentaire de garantie de 1/4 0/0 au maximum ; le cautionnement des emprunts ; la cession de terrains communaux à bas prix, en y ajoutant au besoin des facilités de paiement ;

3^o L'amélioration des moyens de transport vers la périphérie des grandes communes ;

4^o L'adoption d'une politique foncière rationnelle pour combattre la spéculation ; on préconise comme moyen efficace l'acquisition par les communes à extension rapide du plus grand nombre de terrains possible, de façon à pouvoir en régler l'utilisation lorsque sera venu le moment de bâtir.

Le projet que nous avons mentionné vient assurer de

nouvelles faveurs aux constructeurs, qui consistent principalement en réduction des frais de voirie.

A l'exécution de ce programme les villes se sont employées, il faut le reconnaître, avec une méthode et une ténacité dignes d'éloges (1).

Nous rencontrons presque partout la construction directe pour les maisons destinées au personnel, Düsseldorf possède le modèle du genre. Munich vient encore de voter dans ce but une somme de 934.000 marks (2).

Pour les maisons destinées à des citoyens quelconques, au contraire, la construction directe n'est pas en faveur. Les exemples de Strasbourg, Emden, Fribourg sont exceptionnels et le plus souvent ne sont que la mise en œuvre de fondations dont les conditions ont dû être respectées. Quelques initiatives sont cependant à signaler. Ulm a affecté, en 1905, un emprunt de 135.000 marks à la construction d'un hôtel meublé pour femmes seules. La même année, Düsseldorf consacrait 100.000 marks à la construction d'hôtels meublés pour célibataires. Toujours en 1905, la ville de Mulhouse dépensait 300.000 marks pour construire un groupe de 20 maisons qu'elle commençait à louer dès 1906 (3). Mentionnons aussi l'ouverture à Charlottenburg, le 1^{er} avril 1908, d'un hôtel municipal pour célibataires (*Ledigenheim*) qui comprend 340 lits loués chacun de 10 à 15 marks par mois, y compris le petit déjeuner du matin, le chauffage, l'éclairage et l'entretien de la chambrette.

1. Voir notamment Stübben, *Rapport au Congrès International des habitations à bon marché de Paris*, 1900. — Compte rendu, p. 169. — Roux, *La Question des habitations ouvrières en Allemagne*. Thèse, 1903. — Fuster, *op. cit.*

2. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 367.

3. *Annales de la régie directe*, 25 octobre 1909.

Des institutions de crédit hypothécaire à l'usage des citoyens qui veulent construire pour eux-mêmes, ont été créées à Dresde et à Dusseldorf où un emprunt de 20 millions a été contracté dans ce but, mais la catégorie la plus intéressante, l'ouvrier proprement dit, n'en a pas profité.

Un procédé plus en faveur consiste à seconder les efforts des sociétés de construction en les aidant à trouver les capitaux nécessaires. Elles prêtent sur hypothèques, souscrivent des actions ou parts de la société, servent d'intermédiaire en empruntant elles-mêmes, mais, le plus souvent, recourent au cautionnement. Ce dernier moyen permet aux caisses d'assurances, que nous rencontrerons plus loin, de prêter une somme proportionnellement beaucoup plus forte, jusqu'à 90 0/0 de la valeur ; la commune se porte garante du prêt pour la fraction dépassant la limite du prêt simple et court peu de risques. D'un rapport présenté au Congrès International des habitations à bon marché réuni à Düsseldorf en 1902, il résulte que dans la province rhénane seulement, les communes auraient souscrit 325.000 marks d'actions de quarante-deux sociétés, facilité l'acquisition de 6 millions de marks à quarante-trois sociétés et prêté directement 470.000 marks. En 1907, la ville de Crefeld a voté un crédit de 403.360 marks à prendre sur les recettes municipales pour être affecté à la construction de petits logements « hygiéniques et esthétiques ».

Mais dans cet ordre d'idées, la ville de *Munich* mérite une mention spéciale, car elle nous offre « l'exemple le plus récent, peut-être le plus marquant, du progrès de l'interventionnisme municipal en matière d'habitations populaires en Allemagne » (1). Le conseil municipal

1. M. Dufourmantelle, *loc. cit.*

a mis, il ya deux ans, la question à l'étude en vue de la solutionner sur des bases élargies et d'après un plan méthodique de réalisation. Un programme consacrant le principe et précisant les conditions d'intervention en faveur de la construction des petits logements, fut élaboré par la commission instituée à cet effet, et, en juin 1909, un vote approubatif du conseil municipal le sanctionnait. Dès le 15 juillet 1909, une délibération assurait la réalisation de ce programme en consentant pour 3.952.450 marks de prêts municipaux destinés à faciliter la construction de 54 maisons devant comprendre 723 logements.

Les prêts municipaux sont consentis, après contrôle des devis, soit à des sociétés de construction d'habitations à bon marché, soit à des entreprises privées de construction. Pour en bénéficier, les sociétés de construction doivent justifier que leur capital social versé représente au moins 10 0/0 de la valeur de la construction projetée. Les entreprises privées doivent fournir des garanties de solvabilité dans la même proportion. Les fonds prêtés sont constitués :

1° Par les avances que peut consentir, à concurrence de 4 millions de marks, la *Landeskulturrentenanstalt*, caisse publique alimentée par des dotations législatives en vue de favoriser des améliorations sociales d'intérêt général dans l'étendue du royaume. Ces avances qui ne doivent pas dépasser 85 0/0 de la valeur des immeubles à construire, sol compris, bénéficient d'un intérêt de 3,50 0/0 auquel s'ajoute une indemnité d'amortissement et un léger tant pour cent pour garantie de la responsabilité encourue à raison du prêt;

2° Par les emprunts municipaux, à concurrence de 2 millions de marks, qui sont affectés à des prêts hypothécaires ne dépassant pas 80 0/0 de la valeur de l'immeuble,

sol compris, et produisant un intérêt de 4 0/0 plus une annuité d'amortissement.

Si, en définitive, on considère dans leur ensemble les interventions municipales anciennes et récentes de Munich en faveur de l'habitation populaire, on arrive à un chiffre total de près de 7 millions de marks employés à la création d'environ 1.250 logements à bon marché et l'on est en droit de ne considérer ceci que comme les débuts d'une politique qui va s'affirmer de plus en plus par des réalisations fécondes.

Les communes fournissent aussi aux sociétés des terrains à bâtir, rarement à titre gratuit, mais en les cédant à bas prix et en ajournant le paiement ; quelquefois elles cèdent le terrain en *Erbbau*, c'est-à-dire avec droit de reprise avec les constructions à l'expiration du bail, moyennant une faible indemnité ; mais c'est, paraît-il, un procédé très discuté.

Enfin, le mode préféré, parce que le moins périlleux, consiste à diminuer les frais accessoires imposés aux constructeurs. Des conseillers techniques, des architectes sont mis à la disposition des sociétés ; celles-ci sont exonérées, en totalité ou en partie, des frais de viabilité et on adoucit à leur intention la rigueur des règlements de police ; enfin, on diminue les impôts fonciers ou on en suspend la perception pendant quelques années.

En Prusse, l'État a renoncé à l'impôt sur la propriété foncière bâtie et non-bâtie et l'a laissé aux communes. Presque toutes les villes prussiennes, sur l'intervention du ministère et après un travail préparatoire approfondi de « Association rhénane pour le développement de l'habitation ouvrière », perçoivent désormais cet impôt non d'après le *revenu*, mais d'après la *valeur courante*. La perception d'après le revenu avait le double inconvénient

de constituer une prime aux terrains à bâtir, terrains de spéculation dont le revenu est très faible, sinon nul et de frapper les maisons d'ouvriers d'un impôt proportionnellement plus lourd que les maisons des riches. D'autre part, toujours dans le but d'atteindre la spéculation, les villes de Francfort en 1904 et de Cologne en 1905 ont établi un nouvel impôt appelé *impôt sur la plus-value*. Il a pour but de faire participer les communes à l'accroissement de valeur de la propriété foncière dans les villes. Il est perçu seulement au moment de l'aliénation de l'immeuble ; en principe, il pourrait l'être périodiquement après évaluation. Il est progressif et peut dépasser 10 0/0 de l'accroissement de valeur (1). A Francfort-sur-le-Mein, déjà, une loi allemande du 28 juillet 1902 autorisait la ville à réunir en une masse tous les terrains à bâtir situés à la périphérie, à en remanier la distribution, de façon à les approprier à des constructions convenables et à les rendre ainsi après cette nouvelle répartition aux propriétaires en indemnisant ceux qui se trouvaient lésés. C'est aussi pour se garantir contre la hausse possible du prix des terrains, que la ville de Crefeld a acheté en 1907, en vue de son utilisation ultérieure pour la construction de logements hygiéniques, un vaste domaine de 3.842 ares pour la somme de 676.960 marks (2).

La plupart des villes stipulent la révocabilité de ces faveurs pour le cas où la société perdrait son caractère d'intérêt général. D'ailleurs, elles ont le plus souvent, à la suite de leur intervention, un ou des représentants dans le conseil d'administration des sociétés et celles-ci, d'une

1. Communication du Dr Brandts, président de la *Rheinischer Wohnungsverein* au Congrès de Liège. *Actes du Congrès*, 4^e séance, p. 79.

2. Dufourmantelle, *loc. cit.*

façon générale semblent se réjouir du caractère quasi-officiel qui leur est ainsi donné.

On peut citer les villes de *Munich, Düsseldorf et Cologne* comme se trouvant à la tête du mouvement en faveur des habitations ouvrières.

Les Établissements publics, ou plus exactement les institutions de prévoyance, peuvent consacrer une partie de leurs capitaux à la construction des maisons ouvrières ; mais les caisses de maladies, les caisses minières, les corporations d'assurances contre les accidents montrent peu d'empressement à entrer dans cette voie. En fait, les caisses nationales d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité sont « les grandes pourvoyeuses de fonds » (1). Une loi de 1889 les autorisait déjà à ne pas tout placer en fonds d'États ou valeurs garanties par l'État, mais jusqu'en 1900, elles usèrent bien peu de cette faculté, surtout en faveur des maisons ouvrières. La loi du 13 juillet 1899 permet, d'une façon générale, de placer tous les capitaux en prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur des immeubles urbains. Mais, en outre, la moitié des capitaux peut être affectée à des placements sociaux offrant moins de sécurité, et l'exposé des motifs de l'article 164 nouveau qui consacre cette faculté, précise qu'on a voulu ainsi « faire contribuer, plus efficacement que par le passé, les caisses d'assurances à l'amélioration de l'habitation ouvrière ». Lors de la discussion, on repoussa une proposition qui tendait à donner à l'Office

1. M. Turot (Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 178) souhaitait que cet exemple fût suivi en France par notre future Caisse des retraites ouvrières, tout en exprimant le regret que rien de pareil n'ait été prévu dans le projet alors pendant devant la Chambre des députés. Ce projet devenu la loi du 25 avril 1910, porte dans son article 15-4^e que le dixième des fonds de ces caisses pourra être consacré aux habitations ouvrières.

Impérial le droit d'imposer aux caisses le placement en prêts pour maisons ouvrières, par ce motif que la question de l'habitation n'étant pas mûre, c'est aux communes qu'incombait la tâche essentielle.

Un contrôle sévère est exercé par l'Office Impérial sur les conditions générales des prêts ; mais l'autorisation n'est plus nécessaire ensuite, pour chaque versement. Ces caisses avaient, au 31 décembre 1908, prêté pour la construction d'habitations ouvrières 240 millions de marks à un taux variant entre 2 et 4 1/2 0/0. Ces prêts sont faits presque partout aux sociétés par actions, ou le plus souvent coopératives, parfois aux communes, aux caisses d'épargne, rarement à des individus isolés. M. Fuster mentionne cependant, à titre d'exception, la caisse de Hanovre qui avait, au 1^{er} janvier 1903, 949 emprunteurs individuels.

Nous avons vu que parmi les mesures destinées à développer l'œuvre des habitations ouvrières en Allemagne, les encouragements de toute nature aux *sociétés de construction* tenaient une place importante. Pour bénéficier des faveurs prévues, elles doivent remplir certaines conditions qui les font considérer comme étant vraiment d'intérêt public : avoir pour but exclusif l'habitation salubre et à bon marché ; ne pas attribuer aux sociétaires un revenu supérieur à 4 0/0 ; en cas de liquidation, distribuer le surplus éventuel de la part de chaque sociétaire à des œuvres d'utilité publique ; enfin, prendre des mesures pour éviter des abus de la part des locataires et surtout de la part des acquéreurs de maisons, là où elles passent en toute propriété aux sociétaires.

Les progrès de ces sociétés sont de date récente. A la fin de 1899, d'après le professeur Albrecht, elles n'avaient construit que 8.500 maisons avec 24.000 logements. Elles

étaient alors au nombre de 384 dont 289 sociétés coopératives. Au milieu de 1902, nous bornant aux résultats obtenus dans la province rhénane ce qui représente $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{5}$ des chiffres indiqués pour l'ensemble de l'Allemagne, nous trouvons 109 sociétés dont 83 coopératives avec 11.585 membres dont 8.638 ouvriers. Elles avaient construit 3.094 maisons avec 7.211 logements. Les dépenses s'élevaient à 24.207.727 marks et le capital des sociétés atteignait seulement 7.821.061 marks dont 5.866.429 effectivement versés ; les réserves n'atteignaient que 461.889 marks.

Ces quelques renseignements nous montrent que la forme juridique la plus en faveur est de beaucoup la forme coopérative, et la grosse difficulté contre laquelle ont à se débattre ces sociétés est la difficulté financière ; les coopératives françaises, nous le verrons, ne sont guère mieux favorisées. Le compte rendu de l'Assemblée générale des coopératives rhénanes du 15 mai 1902 nous apprend que les sociétés rhénanes bâtissent pour 6 millions de marks par an ; elles n'obtiennent de la caisse d'invalidité que 4 millions ; de leurs propres membres ou d'autres sources que 1 million : il reste donc 1 million à découvrir. D'autre part, elles ont à souffrir d'une mauvaise gestion ; on y a remédié dans les deux provinces de l'ouest par la fédération. *L'Association rhénane pour le développement de l'habitation ouvrière*, fondée par M. Brandt et dont le siège social est à Düsseldorf, prodigue aux coopératives ses conseils assidus.

Nous devons signaler un aspect récent du mouvement en faveur de l'habitation ouvrière en Allemagne sous la forme des *cités-jardins* qui, en Angleterre et en Amérique, ont leur plein épanouissement. En 1902, se fondait la société allemande des cités-jardins *Deutsche Gar-*

tenstadtgesellschaft qui, après six années d'études et de propagande, en est arrivée à la période de réalisation (1). En 1908, s'est fondée, à 7 kilomètres de Dresde, la *cité-jardin de Hellerau* qui, devant comprendre à la fois des ateliers industriels, des maisons ouvrières et des villes, constituera, dans la pensée de ses fondateurs, une ville de 7.000 à 8.000 habitants, ne visant rien moins qu'à la déconcentration industrielle de la ville de Dresde. Pour le moment, 150 maisons sont déjà construites et occupées. Presque en même temps se fondait la *cité-jardin de Nuremberg* qui ne prévoit pas la construction d'usines, mais sera principalement une colonie d'habitations saines, esthétiques et à bon marché, entourées de jardins. Depuis, d'autres entreprises analogues sont en voie d'élaboration ou même ont déjà commencé les constructions à Carlsruhe, Königsberg, Chemnitz, Magdebourg, Hambourg, Munich. Plus récemment encore, le 20 octobre 1909, le conseil municipal de Strasbourg a consenti la vente d'une cité-jardin d'un terrain de 250.000 mètres carrés sur lequel 400 logements seront édifiés. La caisse régionale d'assurances sociales (à laquelle ont fait appel la plupart des œuvres similaires) met d'ores et déjà à la disposition de la société, une somme de 7 millions de marks à 3 0/0, la ville offrant en outre la garantie d'intérêts (2).

Dans toutes ces entreprises, on retrouve la préoccupation commune et constante d'écarter la spéculation sur les terrains et les logements. Le plus souvent, la société ne fera que louer ses maisons, demeurant ainsi propriétaire perpétuelle du sol et des constructions, ou bien lorsqu'elle

1. C'est pour répondre à une préoccupation du même genre que vient de se tenir à Berlin (mai-juin 1910) une exposition concernant la construction et l'extension des villes.

2. Dufourmantelle, *loc. cit.*

les vendra, elle ne manquera pas de se réserver la faculté de rachat en cas de vente des immeubles à des tiers.

Enfin l'*initiative patronale* proprement dite tend à se développer, mais on peut faire des réserves sur le mérite social de ces colonies ouvrières que les grands industriels construisent à la porte de leurs usines et qui semblent trop en être la dépendance. L'exemple de Krupp qui loge à Essen 26.678 ouvriers, est célèbre (1).

Terminons cette rapide étude par deux observations générales : l'une concerne la forme des maisons ouvrières. Sans abandonner la maison collective, dont la nécessité s'impose à l'intérieur des villes pour les classes inférieures, on commence à réagir contre le type de création allemande appelé la « caserne à logements loués : *Mietkskaserne* ». Le professeur Fuchs lui-même, au Congrès de Liège souhaitait que les autres pays n'apprennent pas

1. Nous signalerons ce qui a été fait dans cet ordre d'idées par la *Badische Anilin und Soda Fabrik de Ludowigshafen* (qui possède une succursale à Neuville-sur-Saône). Elle a créé, tout à côté de la fabrique, une colonie ouvrière parfaitement organisée, que nous avons pu visiter. C'est la *colonie Hemshof*, qui occupe une surface de 140.000 mètres carrés, où habitent 552 familles comprenant plus de 3.000 personnes. Chaque maison est divisée en 4 logements distincts et complets : ils comprennent 4 pièces, 2 caves, possèdent une entrée indépendante et un jardin particulier de 120 mètres carrés. Ces logements sont loués au prix excessivement modique de 1 mark 8 (2 fr. 25) par semaine ; les logements des contremaîtres, avec 2 pièces supplémentaires, sont loués 2 mark 30 (2 fr. 90). Cette colonie ne pouvant suffisamment s'étendre, faute de terrain, la fabrique a acquis en 1899, à 8 kilomètres de Ludwighshafen, un terrain de 72 hectares où l'on pourra élever des constructions permettant d'abriter 1.160 familles. Depuis 1900, elle s'emploie à édifier là une véritable cité ouvrière complète pouvant vivre de sa vie propre : la *cité de Limburgerhof*. Une école de 6 classes fonctionne déjà et est fréquentée par plus de 200 enfants. Un train spécial assure le transfert des ouvriers entre Limburgerhof et Ludwighshafen.

de l'Allemagne à introduire inutilement chez eux, avec tous ses inconvénients, ces immenses maisons avec escaliers et corridors communs, dans lesquelles sont entassées un très grand nombre de familles (1). Ce que l'on recherche, c'est la maison à étages, étroite de façade et peu profonde, dans laquelle n'habite qu'une seule famille par étage.

L'autre considération est relative à une question de principe souvent discutée. Les Allemands, qui au Congrès de Paris (1900), étaient les défenseurs les plus ardents de l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations ouvrières, se sont montrés de plus en plus convaincus à Dusseldorf, en 1902, à Liège, en 1905, de la nécessité d'une intervention étroite et très immédiate de l'État et surtout des communes. M. Dufourmantelle a rapporté du dernier Congrès des classes moyennes (Vienne, 1908), l'impression que le principe était de moins en moins mis en question et qu'on ne discutait plus que sur des modes d'application.

LÉGISLATION ANGLAISE

« Le climat, la concentration de l'industrie et, comme corollaire, celle de la population laborieuse, voilà les deux faits essentiels qui, en Angleterre, ont depuis longtemps rendu et rendent encore si pressant le problème de l'habitation ouvrière (2). »

Si cette concentration est un phénomène commun à tous les pays, du moins, nous allons trouver dans les Iles

1. *Actes du Congrès*, 3^e séance, p. 55.

2. G. Risler et Dufourmantelle, *L'Habitation populaire en Angleterre*, article cité.

Britanniques, une situation particulièrement grave résultant d'une cause presque inconnue dans la plupart des nations continentales : le régime des grandes propriétés. On n'y rencontre pas la terre qui nourrit ses habitants, pas de petits propriétaires, pas de petits lots de terrains à bâtir, mais seulement de grands espaces dont le propriétaire, maître de la situation, ne consent à se défaire que contre de gros bénéfices. La loi et la coutume successorale tendent encore à faire passer sur la même tête tous les immeubles de la famille. Quelques chiffres montreront l'étendue du mal. La superficie totale de l'Angleterre est de 14.800.000 hectares, pour une population de 32.500.000 habitants. Si l'on déduit 6.800.000 hectares impropres à l'habitation (montagnes, rivières, etc.), on voit que 7.920.000 sont accaparés par 7 millions et demi d'habitants et que 12 millions d'habitants doivent se contenter de 60.800 hectares et 13 millions de 19.200 seulement (1). L'Écosse est encore moins bien partagée.

C'est pourquoi la question de l'habitation, en général, et spécialement celle du logement ouvrier, tiennent une place si importante dans les préoccupations des pouvoirs publics d'Outre-Manche. « Ce ne sont pas des théories qui gouvernent en Angleterre : on va aux idées pratiques, on prend son bien où on le trouve (2). »

L'étude de la législation anglaise présente un intérêt considérable, d'abord en raison de son ancienneté, puisque la première loi remonte en 1836 et aussi en raison de sa variété, puisque, depuis cette époque, « deux douzaines de lois environ sont venues encourager le mouvement, secon-

1. J. S. Nettelfold, *Practical Housing*, op. cit.

2. Ribot, *Les habitations à bon marché*. Conférence faite le 9 mars 1910, à la Ligue de l'Enseignement, *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1910.

der les efforts de l'initiative privée, armer les pouvoirs municipaux pour la défense de la santé publique et faciliter aux ouvriers l'acquisition de leurs foyers ». La loi fondamentale est celle du 18 août 1890 ou *Housing of the working classes act*, loi pour codifier et amender les lois antérieures sur les habitations des artisans et journaliers et sur le logement des classes ouvrières, amendée elle-même par quelques actes postérieurs ; nous citerons notamment le *Small Houses act* de 1899 et la loi du 14 août 1903.

Nous avons déjà examiné la loi de 1890 en tant qu'elle se réfère à l'assainissement. Signalons cependant l'article 11, qui s'occupe de la construction proprement dite, mais se trouve inséré dans la partie relative à l'expropriation des îlots insalubres dont il vient compléter les effets. Il dispose que les autorités devront pourvoir, en cas d'expropriation d'un quartier insalubre au logement de la moitié au moins des travailleurs déplacés, sur le terrain même ou dans les environs immédiats du terrain ; sauf certains tempéraments qui peuvent être accordés par l'autorité centrale.

La troisième partie de la loi est intitulée : « Maisons destinées à loger les ouvriers » (*Working classes lodging houses*). Elle peut être adoptée dans tous les districts par les autorités locales ; mais en ce qui concerne les districts ruraux, l'adoption est subordonnée à une autorisation après enquête du conseil de comté. Une fois la troisième partie de cet acte adoptée dans un district, l'autorité locale a tous pouvoirs pour agir en vue d'en assurer l'exécution (art. 53).

Les communes peuvent notamment : acheter des terrains ; acquérir ou louer soit des maisons déjà occupées par des ouvriers, soit d'autres maisons en vue de les réé-

difier et de les aménager pour des ouvriers; construire elles-mêmes des habitations ouvrières sur le terrain qu'elles ont acquis, transformer les maisons existantes, les aménager en vue de leur nouvelle destination, les meubler à leur gré et ensuite les revendre après une période de sept ans si elles ne préfèrent les louer. Elles-mêmes peuvent assumer la gestion, le fonctionnement, la surveillance de ces habitations, subordonner les locations à telles charges qu'elles jugeront utiles et qu'elles détermineront dans leurs règlements.

La caisse des prêts pour les travaux publics leur procurera les fonds nécessaires et ces emprunts peuvent être amortis par un impôt spécial perçu sur l'occupant de tout immeuble d'après son revenu imposable à la taxe des pauvres. « Impôt de solidarité au premier chef, dit M. Pic, ... les propriétaires des maisons luxueuses contribuent ainsi à l'amélioration progressive de l'habitation du pauvre (1). » Cette caisse peut prêter également à des sociétés, à des particuliers.

Le *Small houses act* de 1899 permet aux autorités locales de consentir des prêts à certaines personnes pour leur faciliter l'acquisition de petites maisons qu'ils occupent ou devront occuper. L'avance ne peut excéder les 4/5 de la valeur marchande à laquelle l'autorité locale estime la propriété et un maximum de £ 240 (6.000 fr.). L'intérêt ne devra pas dépasser de plus de 1,50 0/0 le taux auquel l'autorité locale aura elle-même emprunté. L'*Amending act* de 1900 autorise les municipalités à étendre leur action en matière d'habitations ouvrières hors de leur circonscription administrative.

1. *Un Voyage social en Angleterre* (Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale, 1907, p. 105).

La nouvelle loi sur les logements à bon marché, due à l'initiative du ministre John Burns, ancien mécanicien, organisateur en 1889 de la grève des dockers de Londres, ne compte pas moins de 61 articles et 6 cédules. Elle prévoit d'abord contre les logements malsains des mesures sévères que nous avons étudiées d'autre part. Une partie importante s'occupe de la future extension des villes. Toute assemblée d'un bourg ou d'un district, soit isolément, soit par groupes, peut et, si elle y est invitée par le *Local Government Board*, doit préparer un plan d'aménagement de la ville, pour toute commune située dans sa périphérie ou près de sa périphérie, destinée à être probablement couverte ou déjà couverte de constructions.

Le plan prescrira la destruction, modification ou le déplacement de tout ouvrage gênant, la suppression des règlements particuliers qui l'entraveraient... Les personnes dont la propriété aurait à souffrir du projet de construction pourront réclamer une compensation aux autorités locales qui, à leur tour, bénéficieront de la plus-value survenue à d'autres propriétés.

Les villes ont naturellement le droit d'acheter tous les terrains indispensables, et lorsque l'expropriation sera nécessaire, la procédure dispendieuse et incommode d'autrefois est remplacée par celle applicable aux maisons. On évitera à l'avenir, nous dit M. Thompson, ce qui s'est passé à Sheffield où £ 6.000 (150.000 fr.) ont été payés pour 14 acres et demi de terrain vendu obligatoirement pour construire, alors que 42 acres du terrain voisin avaient été vendus de gré à gré £ 100 (2.500 fr.) l'acre (1).

L'article 3 décide que les prêteurs en vue de travaux publics pourront prêter sur les maisons pour une période

1. Le projet de loi de M. Burns, *loc. cit.*

de quatre-vingts ans au lieu de cinquante, terme fixé jusque-là, à un intérêt qui sera le taux minimum autorisé pour les emprunts locaux, soit actuellement 3,50 0/0, taux qu'on espère pouvoir abaisser rapidement.

L'article 7 autorise tous les corps constitués et tous les administrateurs d'œuvres d'assistance à céder gratuitement tout terrain qu'ils occupent, ou tout au moins à le céder au prix d'achat, lorsqu'il est destiné à la construction de maisons pour les classes ouvrières. Les nombreux corps ecclésiastiques et les administrations charitables ont beaucoup de terrains et plus de £30 millions placés en réserve ordinaire, qu'ils auront la faculté d'employer pour construire des maisons pour les classes ouvrières; ils en recevront le loyer à la place de l'intérêt qu'ils touchaient jusqu'ici. Actuellement, £ 20 millions de cet argent rapportent 2,50 0/0 d'intérêt tandis qu'en l'employant à la construction de maisons il rapporterait certainement 2,75 0/0 et les classes ouvrières en retireraient un grand avantage (1).

On le voit, la nouvelle loi contient des dispositions originales et importantes qui dépassent de beaucoup tous les projets antérieurs.

Il est bon de signaler, pour bien montrer toute l'importance qu'on attache en Angleterre à la question de l'habitation ouvrière, que le ministre John Burns vient, avec l'assentiment de la direction du Trésor, de former au ministère des administrations locales un nouveau département chargé spécialement de l'application de cette loi (2).

Ainsi, la caractéristique de cette législation consiste à autoriser d'une façon très large l'intervention des com-

1. W. Thompson, *loc. cit.*

2. *Questions pratiques de législation ouvrière*, mars-avril 1910, p. 105.

munes sous toutes ses formes. Profitant de cette liberté d'action presque absolue, les municipalités se sont vouées avec une louable persévérance à l'œuvre de l'habitation populaire et les résultats ont couronné leurs efforts. Plus de 100 millions ont été consacrés à la reconstruction de quartiers insalubres détruits. En quarante ans elles ont construit en Angleterre 20.500 maisons. Mais un rapide aperçu de certaines initiatives municipales permettra d'apprécier l'importance de l'œuvre entreprise et menée à bien.

A LONDRES le County Council avait au début de 1906 affecté 500.000 livres sterling (soit 12 millions et demi de francs) à la construction en régie de 6.800 logements occupés par 36.000 personnes. En y ajoutant les sommes consacrées au même objet par les Borough Councils, on arrive à un total de 4 millions de livres sterling, soit 180 millions de francs que les administrations londoniennes ont employés en vingt-deux ans à la construction de logements ouvriers sous les formes les plus variées (1). C'est qu'il fallait assurer un nouveau logement aux personnes expulsées par les immenses travaux d'assainissement que nous avons mentionnés d'autre part. Nous y trouvons un grand hôtel de 700 chambres pour célibataires hommes : le *Bruce house*; des maisons collectives ou *blocs* au nombre de 14, enfin 317 cottages

1. Pic, *Un Voyage social en Angleterre*. M. Renoir, dans un article paru dans la *Réforme sociale*, 1908, p. 671 et intitulé : *L'Œuvre des Municipalités anglaises dans la lutte contre l'insalubrité de l'habitation*, a extrait les chiffres suivants du *London Manual* pour l'année 1908. Au 31 mars 1907 les maisons de London County Council pouvaient abriter 41.602 personnes et en tenant compte des maisons en cours de construction c'est le logement assuré pour 57.000 personnes. D'autre part les projets en voie d'exécution portent ce chiffre à 70.000 habitants ! (*London County Council's Acunts*, 1908.)

municipaux abritent 1.400 habitants ; ces derniers ne datent que de trois ans et les premiers exercices se sont soldés par un léger déficit de 3.000 à 5.000 francs provenant des frais généraux initiaux non encore entièrement amortis.

A SHEFFIELD la municipalité a construit à un endroit nommé High Wincobank une quarantaine de cottages loués de 8 fr. 10 à 9 fr. 15 par semaine suivant la grandeur des maisons ; les premiers exercices accusent toujours un léger déficit par suite des frais de premier établissement, mais comme les loyers sont calculés de façon à couvrir non seulement tous les frais, mais l'amortissement graduel en vingt-cinq ans, on espère qu'au bout de ce laps de temps les cottages municipaux constitueront une source de revenus au profit des finances de la ville. A côté de ces maisons municipales, une exposition due à l'initiative privée autorisée et réglementée par le County Council avait fait édifier en 1907 une cinquantaine de cottages sélectionnés par voie de concours, dont les prix variaient de 3.375 francs à 5.625 francs, terrain et voirie non compris. Pour assurer la sincérité des devis chaque exposant avait dû s'engager (précaution qui n'aurait pas été superflue lors d'une exposition lyonnaise récente) à vendre la maison au County Council aux prix indiqués et, si la demande lui était faite dans un délai de trois mois à partir de la fin de l'exposition, à en construire pour la municipalité 12 semblables aux mêmes prix (1).

Signalons les cottages municipaux de RICHMOND qui, après un prélèvement sur le revenu net de toutes charges d'un intérêt de 3 0/0 du capital engagé et de 1 0/0 d'amortissement laissent encore à la municipalité un

1. Risler et Dufourmantelle, *loc. cit.*

léger bénéfice ; le loyer est cependant peu élevé, 400 francs environ ; la plupart des familles logent, en outre (pratique sur laquelle il est permis de faire des réserves), un pensionnaire qui paie à peu près le quart du loyer. Les cottages forment presque toujours des groupes de 2, 3 ou 4 maisonnettes jumelles, mais les logements sont complètement indépendants et possèdent chacun leur jardinet. Selon une particularité anglaise, ces logements sont, en général, distribués d'après le principe de la salle commune *living room* où la famille se tient toute la journée et prend ses repas et sur laquelle s'ouvrent toutes les autres chambres.

GLASGOW « bien connue par la hardiesse et la multiplicité de ses régies municipales » (1) avait construit et louait, en 1905, 40 groupes de maisons contenant 1.990 logements abritant 1.200 personnes. Le cottage s'y rencontre peu ; par contre, on y trouve 7 hôtels meublés logeant quotidiennement plus de 2.000 personnes pour 0 fr. 30 ou 0 fr. 45 par tête. M. Pic y signale l'intéressante création des *Municipal family homes*, destinés à loger les veufs ou veuves avec de jeunes enfants, lesquels sont soignés pendant les heures de travail des parents dans une *nursery* commune.

La ville de LIVERPOOL est celle qui a consenti le plus de sacrifices pour l'œuvre de l'habitation ouvrière. Il faut bien dire aussi que la question se présentait dans des conditions quelque peu spéciales : il s'agissait de loger la catégorie la plus misérable de la population et de la loger sans la déplacer, car les ouvriers des ports, les dockers, ne peuvent guère s'éloigner de leur travail. Après avoir jeté bas des quartiers entiers de taudis, elle a édifié à

1. Pic, *Un Voyage social en Angleterre*.

leur place des maisons populaires en recherchant tous les moyens d'éviter les causes d'insalubrité et d'usure pour diminuer les frais de réparation. Les groupes les plus intéressants sont ceux d'*Horuby Street* et d'*Uppermann street* d'une construction tout à fait originale. Pas de corridors intérieurs ; devant chaque étage, un large balcon orienté vers la mer et au milieu duquel s'ouvre un escalier extérieur desservant l'immeuble. Dans quelques bâtiments, les toits sont remplacés par des terrasses dont certaines parties sont couvertes : les enfants peuvent y jouer mieux que dans la rue. En 1905, la ville pouvait utiliser ainsi dans les meilleures conditions possibles 2.160 appartements (1). Ces logements habités par la classe inférieure, sont trop souvent mal tenus et à raison de la misère de la population qu'ils abritent, ils sont loués à un taux très bas. Aussi l'exploitation laisse chaque année un déficit important et de ce fait une charge de 1 penny par livre de revenus (0 fr. 10 par 25 fr.) pèse sur les contribuables de Liverpool. Mais l'amortissement s'effectuant en soixante années au maximum, au bout de ce laps de temps, la régie laissera des bénéfices (2).

Citons, pour terminer, à titre d'exemple de la diversité des interventions municipales, le traité passé en 1907, par la ville de BIRMINGHAM, avec une société d'assurances l'*Ideal Benefit Society*, en vue de fournir des maisons aux ouvriers déplacés par des opérations de voirie. Elle acheta dans sa banlieue immédiate un terrain d'environ 6 hectares et le loua pour cent dix ans à la société. La première année, le loyer est nominal. La deuxième, il est de 5.000 francs et les années suivantes de 1.500 francs

1. Risler et Dufourmantelle, *loc. cit.*

2. G. Benoît-Lévy, *Lettre périodique du service social de l'Association des cités-jardins*, n° 6.

qui peuvent être réduits à 10.000 francs par an si les paiements s'effectuent d'une manière ponctuelle. La ville se décharge ainsi de la responsabilité de la construction, ce qui ne l'empêche pas d'imposer à la société concessionnaire des servitudes qui donneront les meilleurs résultats telles que celles-ci : défense de vendre des boissons alcooliques sur la propriété ; ne pas construire plus de 22 maisons pour 40 ares, soit sur ce terrain même, soit sur du terrain adjacent que pourrait acquérir la société ; les cottages ne peuvent pas avoir plus de 2 étages et être occupés par plus d'une famille ; les jardins de face doivent être convenablement entretenus ; tous les arbres existants doivent être conservés ; un espace libre de 4 ares doit être conservé comme parc, etc. (1).

En IRLANDE la question du logement se pose dans des termes particulièrement pressants en raison de la misère des habitants. Aussi l'intervention des pouvoirs publics, poussée dans ses dernières limites y revêt, dans une certaine mesure, la forme de l'assistance. En vertu de plusieurs actes législatifs échelonnés entre 1881 et 1906 il suffit que dans une localité trois familles « d'ouvriers agricoles » se plaignent du manque d'habitations salubres pour que, sur l'avis du conseil de district, le Ministère du Gouvernement local puisse contraindre la commune à construire de nouveaux cottages. C'est ainsi qu'au 1^{er} avril 1906 on avait construit 20.634 cottages ruraux municipaux, pour une somme de 85 millions de francs, soit environ 4.000 francs par cottage en moyenne y compris un demi-acre de terrain soit 2.000 mètres carrés d'une valeur moyenne de 500 francs. Les capitaux nécessaires à ces opérations sont avancés par le *Public Works*

1. S. Nettlefold, *Practical Housing*, loc. cit.

Commissionners à 3 fr. 25 0/0 et remboursables en 68 ans. Les loyers sont en moyenne de 6 francs par mois ce qui correspond à 1,50 0/0 du capital. Ils représentent à peine le tiers du prix de revient du logement. Pour le surplus, les annuités et les charges d'exploitation sont couvertes par une contribution locale et par une subvention de l'État (1). Une nouvelle loi (la loi Burns n'est pas applicable à l'Irlande) vient d'être adoptée qui prévoit la construction sous le contrôle direct de l'État de 25.000 maisons.

Avec un telluxe d'interventions n'allons-nous pas assister à l'étouffement de l'initiative privée selon la formule des anti-interventionnistes ? « L'Angleterre contemporaine apporte à cette assertion un démenti éclatant. Loin d'énervier l'esprit d'initiative, il semble plutôt que l'exemple des municipalités progressistes ait été un stimulant (2). »

Ce sont des *sociétés de construction* consacrant 250 millions de francs à l'érection de 47.000 maisons à bon marché dans les principaux centres du Royaume-Uni. A Londres la société des *Rowton Houses* avait élevé, en 1905, 6 grands hôtels meublés pour hommes (qui ont servi de modèle aux *Bruce Houses* du County Council) contenant 5.168 chambres ; des restaurants très bien aménagés y sont adjoints. Un homme y vit fort bien moyennant 3 sh. 6 pour le logement et 7 shillings pour la nourriture, soit au total 10 sh. 6 par semaine (13 fr. 25). Mais cette œuvre a eu une répercussion assurément inattendue, c'est M. Ferrand qui nous la signale (3). « Ces hôtels

1. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 327, noté.

2. P. Pic, *Un Voyage social en Angleterre*, loc. cit.

3. Compte rendu sommaire du VIII^e Congrès international des Habitations à bon marché. Londres, août 1907 (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, octobre 1907).

sont très critiqués en Angleterre, on y trouve trop de confortable ; c'est un refuge où toutes les commodités éloignent les célibataires du mariage et de ses charges. » Tout près de Londres la Société de *Noel Park Estate* a créé une petite ville de plus de 10:000 âmes avec ses 1.500 cottages qu'elle loue de 585 à 845 francs par an. Il faudrait citer à Londres la société anonyme fondée par *Sir Sidney Waterlow* qui a dépensé un capital de 27 millions pour loger plus de 25.000 personnes ; celle de *Sir T. Farrant* qui a construit 7.965 logements pour 40.000 habitants avec un capital de 65 millions et ces sociétés distribuent un intérêt de 4,50 et de 5 0/0 (1).

Mais la plupart de ces sociétés sont des *coopératives Building Societies* qui rendent l'ouvrier propriétaire en quinze ans environ pour un prix de loyer un peu supérieur au loyer ordinaire. Leur nombre dépasse 2.000 et leur avoir 1 milliard de francs en terrains, constructions, prêts hypothécaires et réserves.

Ce sont 2.000 sociétés spéciales de *crédit* qui, sans construire elles-mêmes, ont prêté aux constructeurs des sommes considérables sur lesquelles près de 1 milliard et demi de francs représentent les avances encore en cours.

Ce sont des *sociétés philanthropiques* élevant à Londres des constructions où 125.000 personnes trouvent à se loger. La fondation *Guinness*, dont le capital dépasse aujourd'hui 9 millions, a depuis 1891 construit 8 groupes de blocs comprenant 2.574 logements avec 5.339 pièces ; la célèbre fondation à laquelle *Peabody* attacha son nom en lui consacrant une série de dons qui, de 1862 à 1869, atteignirent £ 500.000, soit 12 millions et demi de francs.

1. T. Picot, *La Fondation Peabody et les habitations ouvrières à Londres* (Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché, octobre 1904).

Avec la capitalisation des bénéfices, cette œuvre, qui abrite aujourd'hui plus de 20.000 personnes, a dû employer actuellement à la construction près de 40 millions.

Une autre fondation toute nouvelle (1), due à un legs de £ 500.000, laissée par M. *Samuel Lewis*, est particulièrement intéressante en ce qu'elle s'adresse à la classe la plus pauvre des travailleurs. Déjà 6 *blocks* parallèles de 5 étages viennent d'être construits et inaugurés pour abriter 1.522 personnes dans 322 appartements. Les appartements d'une chambre seront loués de 2 fr. 50 à 3 francs par semaine; de 2 chambres de 5 francs à 7 fr. 50; de 3 chambres de 7 fr. 50 à 10 francs. Chaque appartement, même celui d'une seule chambre, a une chambre annexe dans laquelle se trouve un évier, une baignoire, un chaudron portatif pour la lessive et un appareil à gaz pour faire la cuisine l'été. La dépense de ces habitations ouvrières, terrain compris, a été de £ 95.000 environ et les taux de loyer ont été calculés de façon à représenter un revenu d'environ 3 0/0. Ce ne sont donc pas des logements à la nuit, mais des appartements destinés aux ouvriers qui paient à la semaine, et ils seront loués exclusivement à de véritables travailleurs dont le salaire hebdomadaire ne dépasse pas 25 shillings, soit 31 fr. 25.

Enfin, *l'initiative patronale* s'est manifestée d'une façon particulièrement brillante par la création de villages industriels modernes dont le type célèbre est *Port-Sunlight* en face de Liverpool, appelé par M. G. Benoît-Lévy, *la Cité du Bonheur*, œuvre purement philanthropique, due à la générosité de M. John Lever, qui a déjà coûté 8.750.000 francs et les loyers ne couvrent pas tous les

1. Paul Langer, *Les Appartements des pauvres en Angleterre* (*Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché*, juillet 1910, p. 188).

frais. Nous citerons aussi *Bournville*, près de Birmingham, fondée par MM. Cadbury, qui y ont consacré un capital de 5 millions et demi, mais l'œuvre se suffit à elle-même et les bénéfices étant réservés à son extension, elle se développe par ses propres moyens. Ce sont là des institutions sociales magnifiquement dotées à tous les points de vue, mais qui supposent des industries excessivement prospères.

Nous ne pouvons terminer sans dire quelques mots de la cité nouvelle de *Letchworth Garden City of to morrow* (la Cité-Jardin de demain). Située à 56 kilomètres de Londres, elle occupe une surface de 1.700 hectares, dont le tiers est réservé à la construction pouvant contenir 32.000 habitants et dont le surplus doit former autour de la ville une ceinture agricole. Tout, sauf les maisons, est la propriété d'une société par actions qui loue le terrain pour 99 ans et même pour 999 ans. Les constructeurs ont toute liberté pourvu qu'ils respectent le plan d'aménagement préétabli suivant toutes les données de l'hygiène. Les concours les plus variés, patrons, entrepreneurs, capitalistes et surtout coopératives, ont procédé à l'édification de déjà plus de 800 maisons de prix variant entre 3.250 et 5.000 francs. Peu d'usines encore ; elles sont cependant nécessaires au développement de l'œuvre. Quoi qu'il en soit, la population s'est déjà élevée en trois ans de 400 à 4.000 habitants ; avec l'appui de l'opinion, le succès doit être assuré.

Cette heureuse combinaison de l'action publique et de l'action privée, s'attachant dans un effort immense à la réalisation d'un même but par des moyens infiniment variés, a permis de résoudre, en Angleterre, le problème du logement en ce qui concerne l'ouvrier supérieur bien payé. On assiste peu à peu à la décongestion des grands

centres industriels ; une cause importante est l'augmentation des moyens rapides et économiques de transport vers la périphérie. Sur certaines lignes de Londres, il ne coûte que 8 sous aller et retour pour accomplir en 14 minutes un trajet de 17 kilomètres (1). Et cependant, l'exploitation en régie de presque tous ces transports donne des bénéfices appréciables. Et puis, en Angleterre, les cottages sont partout en faveur ; aussi l'ouvrier, dès qu'il le peut, c'est-à-dire lorsque son salaire est suffisant, abandonne les maisons collectives pour celles qui sont situées dans les *Garden Suburb*. C'est ainsi, que chaque année, 13.000 familles quittent l'intérieur de Londres pour se mieux loger dans la banlieue, en même temps qu'un exode semblable se produit dans toutes les grandes villes, où paraît-il, plus de 500.000 maisons (pour le Royaume-Uni tout entier) restent vides parce que personne ne veut plus les habiter (2).

Mais, en ce qui concerne le logement des classes inférieures, des ouvriers à salaire très bas, durement éprouvés par le chômage, le mal subsiste presque en entier. Nous avons vu la municipalité de Liverpool s'efforcer d'y apporter un remède. L'Irlande, qu'un député (3) appelait au Parlement « une tache noire pour la civilisation anglaise » ne possède guère d'ouvriers plus favorisés. Et là, nulle initiative, nulle société ouvrière puissante. Nulle part, l'intervention des pouvoirs publics ne se justifie mieux, et il reste encore beaucoup à faire dans cette voie.

Quoi qu'il en soit, nous avons pu enregistrer, en Angle-

1. *Rapport Hogarth au Mansion House Council en 1907*, analysé par M. G. Benoît-Lévy *Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché*, 1908, p. 467).

2. Risler et Dufourmantelle, *loc. cit.*

3. M. Geoffrey Drage.

terre, de trop beaux résultats pour que « chaque peuple n'ait pas profit à s'inspirer selon son génie, de cet exemple qui reste, entre tous, brillant et plein d'enseignements » (1),

LÉGISLATION ITALIENNE

C'est depuis peu que le législateur italien s'est préoccupé de ce qu'il appelle *les habitations populaires*. On trouve bien quelques lois se rattachant à la matière et dont la plus ancienne date du 15 avril 1867, applicable à la seule ville de Palerme, mais toutes sont locales et transitoires.

La loi fondamentale est du 31 mai 1903, complétée par le règlement du 24 août 1904, par la loi du 8 juillet 1904, concernant la ville de Rome et par celle du 2 janvier 1908.

Elle considère, comme maison populaire, chaque habitation ou logement dont le maximum de valeur locative nette imposable à la contribution foncière, c'est-à-dire le revenu total diminué d'un tiers et du coût de l'assurance contre les incendies ne dépasse pas le chiffre de 200 à 700 francs selon les différentes catégories de communes. Les bénéficiaires de la loi ne doivent pas être propriétaires d'un autre bâtiment chargé d'un impôt principal de plus de 20 francs par an et avoir un revenu maximum variable selon la population des communes de 1.000 à 2.000 francs pour les personnes sans famille et de 1.300 à 2.500 francs pour les personnes avec famille. Aucune limitation, ni au revenu de la maison, ni à la fortune des personnes auxquelles elles doivent servir, n'est imposée par la loi quand il s'agit de maisons populaires bâties par les industriels

1. Risler et Dufourmantelle, *loc. cit.*

ou les propriétaires fonciers dans le but de les vendre ou de les louer à leurs propres dépendants, employés, ouvriers industriels ou agricoles ; mais, dans ce cas, les facilités fiscales sont bornées à la seule exemption de l'impôt foncier pendant cinq années.

Voici maintenant les avantages accordés par *l'État* aux maisons populaires.

Les sociétés coopératives de construction bénéficient d'une réduction de 75 0/0 sur tous les droits relatifs aux actes intéressant leur existence et la même réduction des trois quarts leur est accordée sur les taxes et autres droits qui concernent toutes les opérations qu'elles ont besoin d'accomplir pour les maisons populaires. En outre, l'État renonce pendant cinq ans à la perception de l'impôt foncier ; la loi du 8 juillet 1904 a étendu à dix ans cette exemption pour la seule commune de Rome. Il est à remarquer que ces facilités accordées par l'État sont limitées aux maisons populaires bâties et aux actes accomplis pendant quinze années à partir de la publication de la loi qui doit donc être considérée comme d'une portée essentiellement temporaire.

En passant de l'État aux *communes*, nous trouvons avant tout que, selon la même loi, les communes et les provinces sont obligées de ne pas grever pendant cinq années avec leurs impôts additionnels les nouvelles maisons populaires. La loi du 18 juillet 1904 permet, d'autre part, au gouvernement, d'autoriser les communes dans lesquelles on trouve nécessaire de susciter la construction de nouvelles maisons à imposer sur les aires habitables et non bâties une taxe qui n'excède pas 1 0/0 de leur valeur.

Lorsqu'une commune aura eu recours à l'expropriation en vue de travaux de transformation et d'agrandissement,

elle pourra vendre ou céder temporairement, même aux particuliers, les terrains restés disponibles et propres aux constructions. La plus-value qui en pourra résulter sera attribuée au fonds spécial constitué par la commune afin de pourvoir aux maisons populaires et aux travaux d'utilité de caractère hygiénique. Les communes peuvent, en outre, céder au prix coûtant des terrains pour la construction de maisons populaires et lorsqu'il s'agira de bâtir un groupe important, elles devront rédiger le plan régulateur du nouveau centre habitable et faire tous les travaux d'aménagement des terrains, voirie, conduite d'eau potable, installation de l'éclairage, etc...

Mais la législation italienne se distingue surtout par ses dispositions qui permettent aux communes d'entreprendre directement la construction de maisons populaires. Une fois reconnu, le besoin de pourvoir à des logements pour les classes pauvres et lorsque les sociétés et les instituts qui devraient y pourvoir font défaut ou sont impuissants, les communes sont autorisées à entreprendre la construction de maisons populaires dans le seul but de les louer. L'occupation de ces maisons est réservée aux familles dont le revenu collectif ne dépasse pas 1.500 livres ou le revenu individuel 300 livres. Les communes sont, en outre, autorisées à construire des auberges populaires qu'elles loueront comme demeures journalières et des dortoirs publics gratuits. Pour ces constructions, l'exonération de l'impôt foncier est étendue à vingt ans. Toutes les délibérations du conseil municipal, sur ce sujet, doivent être prises au quorum des deux tiers. Il ne peut décider la construction de maisons populaires sans apporter la preuve de leur insuffisance et il doit faire approuver par l'autorité supérieure le plan technique et financier de l'opération. Pour l'achat par les communes des terrains à

construire, la taxe d'enregistrement est réduite des trois quarts à condition qu'ils soient utilisés dans les cinq années à dater de l'achat.

La loi du 2 janvier 1908, qui, nous l'avons vu d'autre part, a rendu plus rapide l'expropriation des immeubles insalubres, vient mettre à la disposition des communes, pour la construction des maisons populaires et à concurrence du sixième de la dépense, les fonds de la Caisse des Dépôts et Prêts. L'État garantira l'intérêt des sommes ainsi prêtées.

« Les initiatives municipales, en matière de logements ouvriers, se sont rapidement développées depuis quelques années et leur essor est dû, dit M. Pic (1), à la loi du 29 mars 1903, qui a considérablement accru l'autonomie communale et déterminé les formalités à la fois simples et pratiques auxquelles sont assujetties les régies municipales. » Cependant, cette loi sur la municipalisation des services publics n'autorise la mise en régie que pour les services de minime importance et il semble bien que c'est en vertu d'une interprétation élargie, subie plutôt que suscitée par le gouvernement, que certaines communes en ont fait l'application à la construction de maisons populaires (2).

Les communes qui ont fait l'expérience de la régie directe sont l'exception. On peut citer Este qui depuis 1902, alloue une annuité pour constituer un fonds destiné à la construction de maisons ouvrières ; Gênes, qui a commencé en 1905 la construction d'un hôtel populaire. Mais, les efforts considérables consentis par la ville de MILAN

1. *L'Habitation ouvrière et la Législation française*, op. cit., p. 9.

2. Beaujean. *Les Habitations populaires municipales à Milan*, (*Revue sociale catholique*, avril 1908).

méritent une mention spéciale (1). Le rapport d'une commission d'enquête spéciale (nommée en 1903), déposé le 31 mars 1905, montre l'étendue du mal ; le quart des logements était surpeuplé, il fallait une action énergique et immédiate de la commune. Un emprunt de 2 millions en 1903, porté à 4 en 1906, atteignit en 1908, 6 millions et demi et 3.000 locaux d'un loyer annuel moyen de 100 francs, étaient mis par la municipalité à la disposition des classes les moins aisées. Ce sont surtout des maisons collectives « par économie de place et d'argent » le prix de revient du local dans un bloc s'élevant à 1.525 francs avec un revenu net supérieur à 4 0/0, tandis que la maison individuelle qui coûte 1.918 francs ne rapporte que 3,90 0/0.

A VENISE, le conseil municipal voulut d'abord encourager l'initiative privée. Il commença par offrir une prime de 20 centimes portée à 25 centimes en 1905, par mètre carré, aux constructeurs de maisons neuves divisées en petits logements et de 15 centimes lorsqu'ils se contentaient de surélever des bâtiments. La construction devait se faire suivant un plan approuvé par la municipalité. Le résultat fut peu satisfaisant. De 1892 à 1906, 99.500 francs de primes seulement furent payées soit 7.100 francs par an. Les libéralités de la municipalité avaient servi à loger convenablement 10.000 personnes en quatorze ans (2).

C'est en présence de cette insuffisance de l'initiative privée que la ville a entrepris la construction de logements populaires en collaboration avec la Caisse d'épargne. Le

1. Beaujean, *ibid.*

2. *Case sane economica e popolari*. Commune de Venise, 1907. Analysé par E. Cacheux, *Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché*, 1908, p. 138. La ville de Venise, outre la construction, cherche encore à provoquer l'amélioration du logement en offrant aux propriétaires une prime de 15 centimes par mètre cube d'habitation assainie.

conseil municipal ayant voté des fonds qui s'élèvent aujourd'hui à plus d'un million, la Caisse d'épargne y consacrant 80 0/0 de ses bénéfices annuels, soit en moyenne 50.000 francs par an ; on a ainsi créé une œuvre douée d'une personnalité juridique spéciale qui a pour objet la construction de logements à bon marché et dont les revenus accroissent indéfiniment le capital. Un comité d'administration présidé par le maire et composé de six membres, trois nommés par le conseil municipal et trois par la Caisse d'épargne, est chargé de la direction. A la fin de 1906 29 maisons étaient déjà construites avec 303 appartements habités par 1.676 personnes. Les projets en cours d'exécution prévoient des logements pour 2.000 personnes (1). En 1906, le conseil municipal décida de mettre une somme de 2.500.000 francs à la disposition du comité pour augmenter le nombre des habitations à bon marché (2).

La ville de ROME a suscité la constitution d'un corps moral spécial qu'elle a doté des capitaux nécessaires. Créé en 1903, l'*Institut* pour les maisons populaires fut érigé en corps moral le 8 mai 1904 et ses statuts lui permettent de contribuer sous toutes les formes au développement des logements ouvriers, soit par la construction et la gestion directe, soit par des prêts ou des dons en espèces ou en nature à des sociétés coopératives, soit par des encouragements à toutes les initiatives privées. Un capital de fondation de 700.000 francs lui fut alloué par la commune qui y ajouta 20.000 mètres carrés de terrains à bâtir. Il bénéficia, en outre, d'aires et d'immeubles

1. Pic, *L'habitation ouvrière et la législation française*, op. cit., p. 9 et 10.

2. Cacheux, *Habitations italiennes à bon marché* (Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché, 1907, p. 248).

provenant d'instituts de crédit ; la banque d'Italie, notamment, céda gratuitement à la commune de Rome dans ce but plusieurs maisons et des terrains de construction. Il reçoit enfin, comme subvention annuelle, la moitié du produit de la taxe sur les terrains non bâtis (1). L'avoir de l'institut fut augmenté de 200.000 francs attribués moitié par la caisse d'épargne et moitié par la province de Rome.

Signalons enfin l'initiative de la ville de FLORENCE qui, dans une délibération du conseil communal du 30 juillet 1904, a décidé :

« 1° De céder à des coopératives un terrain communal de 14.000 mètres carrés ;

» 2° De favoriser la formation d'un syndicat avec un capital à la constitution duquel contribueront à fonds perdu la commune et les autres corps moraux de la ville pour un tiers ou la moitié. Les deux autres tiers ou la moitié seront fournis par un prêt de faveur garanti par les maisons à bâtir et à un taux qui ne sera pas supérieur à $3\frac{1}{2}$ (2) . »

Le droit de construire des maisons populaires est accordé, non seulement aux communes, mais aux sociétés coopératives, aux sociétés de secours mutuels qui s'en préoccupent fort peu et aux corps moraux constitués, soit par des fondations dont le seul exemple est la riche fondation milanaise nommée *Società Umanitaria* qui a alloué 2 millions pour la construction de maisons qui seront

1. Cette taxe a été portée à 3 o/o (sur la valeur propre des terrains à bâtir) en mars 1909. All. Schiavi, *La Municipalisation des services publics à Rome (Annales de la Régie directe, 1909, p. 225)*.

2. Rapport Vincenzo Magaldi, inspecteur général du Crédit et de la Prévoyance au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce d'Italie, au Congrès de Liège, 1905. *Actes du Congrès*, 1^{re} question, p. 146. — P. Pic, *L'Habitation ouvrière*, *op. cit.*, p. 10.

divisées en logements de deux ou trois chambres, soit par des instituts autonomes comme ceux de Rome et de Florence.

Il semble bien que les villes italiennes tendent de plus en plus à recourir à ce dernier système inauguré par Rome. L'institut autonome est un « organisme financier à fins sociales » doué de la personnalité morale et qui peut faire toutes les opérations prévues par la législation sur les logements populaires. Ce n'est pas nécessairement une simple émanation de la commune comme celui de Rome. Son conseil directeur peut n'être pas choisi entièrement par le conseil municipal; il devra même en être ainsi normalement. En effet, ce qui, d'après M. Beaujean (1), fait le succès des instituts autonomes c'est que, outre la simplicité de leur fonctionnement, ils possèdent, sur les organismes municipaux réduits à leurs propres forces, l'avantage de réunir et de coordonner toutes les énergies pour les faire converger vers un but unique.

Aussi, voyons-nous la municipalité de Milan, dont nous avons mentionné l'œuvre méritoire, décider sur l'initiative de M. Luzzatti, la création d'un Institut autonome en présence de l'augmentation continuelle des besoins en petits logements.

L'institut fut créé, le 12 août 1908, avec un capital initial de 15.400.000 francs constitué par les souscriptions suivantes :

Ville de Milan.....	10.000.000
Mont-de-Piété.....	500.000
Banque coopérative milanaise.....	100.000
Banque populaire de Milan.....	500.000
Caisse d'épargne des provinces lombardes	2.300.000
2.000 actions (de 1.000 fr.).....	2.000.000

1. *Les Habitations économiques en Italie*, par M. C. Beaujean, Directeur à la Caisse générale d'épargne et des retraites (*Revue*

Véritablement autonome, l'institut de Milan est administré par un conseil de 12 membres dont 5 élus par le conseil municipal, 4 par les apportants de prêts sociaux, 1 par les actionnaires et 2 par les membres ouvriers des conseils de prud'hommes de la ville.

Beaucoup d'institutions analogues sont créées ou en voie de formation, à Trieste, Bari, Bergame, Biella, Bologne, Cremona, Foligno, Gênes, Mirandola, Modène, Naples, Padoue, Plaisance, Turin (1),

Certaines petites villes ou grandes sociétés de construction ont eu l'idée, pour étendre leur champ et leurs moyens d'action, de constituer un vaste consortium. En juillet 1907, les bases d'une organisation de ce genre étaient jetées entre cinq communes industrielles de la Ligurie : Sampiedarena, Cornigliano, Sestri-Ponente, Ruvarolo et Voltri (2).

Le législateur italien s'est préoccupé également de faciliter les sociétés de construction dans la recherche des capitaux qui leur sont nécessaires. Pour les attirer, il tolère un intérêt maximum relativement élevé de 4,50 0/0 et, d'autre part, il a autorisé les Instituts suivants à faire des opérations de prêts : les caisses d'épargne ; les banques populaires ; les instituts ordinaires de crédit et coopératifs ; les monts-de-Piété ; les œuvres publiques de bienfaisance, les corps moraux légalement reconnus, les compagnies d'assurance, les instituts de crédit foncier. La loi du 2 janvier 1908 y ajoute toutes les sociétés de

économique internationale, janvier 1909). — Voir aussi Cacheux, *Habitations italiennes à bon marché* (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 251).

1. Cacheux, précité.

2. Rapport de M. Alberto Stucchi, président de l'Associazione dei proprietari di case di Milan, au XIII^e Congrès de la propriété bâtie, Marseille, juin 1909.

secours mutuels, d'assurances ou de prévoyance. La Caisse nationale de Prévoyance pour l'invalidité et la vieillesse a été autorisée par la loi et par décret royal du 25 janvier 1905 à prêter le cinquième du fonds patrimonial de la caisse. Les Caisses d'épargne seules ont usé de la faculté qui leur était offerte. Celle de Turin a mis à la disposition des habitations populaires, 1 million de francs ; celle de Vérone 4 millions ; celle de Bologne avait depuis longtemps devancé la législation en prêtant dès 1884 435.000 francs à l'intérêt minime de 0,75 0/0 (1).

Les opérations d'assurance doivent être exclusivement confiées soit à la Caisse nationale, soit à des Instituts Nationaux qui ne spéculent pas et ne distribuent pas de dividendes à leurs actionnaires ; soit enfin à des sociétés anonymes d'assurances non mutuelles, qui voudront bien pousser l'abnégation (le cas ne s'est pas encore présenté) jusqu'à former, à l'occasion, une section spéciale et, décomptant les frais généraux déterminés par le règlement, allouer tout le reste des bénéfices aux associés.

La législation italienne, dont l'application récente ne permet pas de porter un jugement sur les résultats, nous paraît contenir d'excellentes mesures. M. Luzatti, l'auteur de la loi, ne la considère que comme une ébauche de ce que doit entreprendre le gouvernement (2). Nous avons vu que déjà elle a été complétée par une loi du 2 janvier 1908. D'autres modifications sont encore proposées. On voudrait que le caractère de la maison populaire soit déterminé exclusivement par sa valeur locative, sans tenir aucun compte de la personne ou de la famille qui

1. Rapport V. Magaldi au Congrès de Liège, *loc. cit.*, p. 163.

2. Conférence Siegfried et Luzzati sur les habitations à bon marché, faite à Milan, le 10 octobre 1907. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 427.

devra l'occuper. A Rome, pour l'exemption pendant dix ans de l'impôt foncier en vertu de la loi du 8 juillet 1904, il suffit que le logement ne donne pas un revenu annuel supérieur à 1.000 francs. Enfin, une série de propositions tendent à élargir encore les facilités de crédit qui sont accordées aux constructeurs et notamment aux sociétés coopératives. Il semble bien, en effet, que le gros obstacle à la solution du problème de l'habitation ouvrière en Italie, réside dans la difficulté de réunir les capitaux nécessaires à la construction.

LÉGISLATION BELGE

La loi du 9 août 1889 a été le point de départ du mouvement remarquable qui s'est produit en Belgique pour l'amélioration du logement populaire. Mais, depuis de nombreuses années déjà, le législateur belge avait, par des mesures isolées, témoigné sa sollicitude aux habitations ouvrières. Des lois de 1862 et de 1867 accordaient des facilités de paiement ou des réductions sur les divers droits de timbre ou d'enregistrement. La loi du 5 juillet 1871 maintenait, en faveur des habitations ouvrières, l'exemption temporaire de l'impôt foncier qu'elle supprimait pour les autres habitations. Signalons enfin la loi du 18 mai 1873, complétée par celle du 2 juillet 1875, qui favorise, par de multiples exemptions, l'institution de sociétés coopératives. Ces diverses dispositions amenèrent certains résultats. Dès avant la loi de 1889, huit sociétés de construction s'étaient constituées et avaient consacré plus de 8 millions à l'achat de terrains et à la construction de maisons ouvrières. Les hospices de Bruxelles avaient participé, pour un capital de 1.300.000 francs, à la

constitution de l'une de ces sociétés. D'autres administrations charitables, encouragées par le gouvernement, étaient intervenues par voie de construction directe et avaient dépensé dans ce but 2.864.600 francs (1).

Mais la loi du 9 août 1889, dont la plus grande part revient à M. Beernaert, ministre d'État, marque véritablement le début d'une ère nouvelle. Elle a servi de modèle au législateur français de 1894 et même, on peut le dire, de 1906. Elle a été modifiée et complétée par toute une série de lois postérieures : celles du 30 juillet 1892 concernant les sociétés de crédit ; du 18 juillet 1893 relative à la contribution personnelle ; du 20 novembre 1896, qui étend les droits successoraux du conjoint survivant ; du 16 mai 1900, qui apporte des modifications au régime successoral des petits héritages et, enfin, la loi du 15 mai 1905, qui modifie les droits d'enregistrement sur les actes de partage.

Les faveurs de la loi ne sont accordées qu'aux ouvriers proprement dits ; c'est-à-dire aux ouvriers travaillant de leurs mains pour un patron, à l'exclusion des contremaîtres, petits débitants, artisans, voire même des ouvriers dont la femme ou les enfants, habitant sous le même toit, tiennent un débit ou exercent une profession non ouvrière. Et l'administration financière veille avec un soin jaloux à l'interprétation stricte de ces dispositions.

La loi de 1889 a institué des comités de patronage qui ont pour mission d'encourager toutes les formes de la prévoyance et, notamment, de favoriser la construction et la location d'habitations ouvrières salubres et leur vente aux ouvriers.

1. Rapport O. Velghe, directeur du ministère de l'Agriculture à Bruxelles, au Congrès de Liège, 1905. *Actes du Congrès*, 1^{re} question, p. 125-126.

Pour faciliter la constitution des sociétés d'habitations ouvrières, ainsi que leur fonctionnement, on les exempte à peu près complètement des droits de timbre, d'enregistrement et de greffe. Les droits d'adjudication sont réduits de moitié pour toute vente ou adjudication d'immeubles au profit des ouvriers ou au profit des sociétés de construction ou de crédit s'occupant exclusivement d'habitations ouvrières. Le paiement de ces droits peut s'effectuer en 5 fractions annuelles. Des réductions analogues sont octroyées sur les honoraires des notaires ainsi que pour l'enregistrement des actes de prêt ou d'ouverture de crédit toutes les fois que les fonds d'emprunt sont destinés à l'acquisition ou à la construction d'une maison devant servir à l'habitation de l'acquéreur ou à l'achat d'un terrain pour le même objet. De 1890 à 1904, le montant de ces réductions a atteint plus de 3.600.000 fr.

Toute maison dont la valeur cadastrale ne dépasse pas un chiffre déterminé et aussi longtemps qu'elle est habitée par un ouvrier bénéficie d'une exemption permanente d'impôts qui s'applique à la contribution des portes et fenêtres et du mobilier ainsi qu'à la contribution personnelle et à toute taxe provinciale ou communale analogue. En 1904, 164.387 habitations, ce qui correspond à plus du dixième de la population totale, avaient profité de ces exonérations. Si l'on tient compte de ce que les centimes additionnels à ces contributions perçues au profit des provinces et des communes s'élèvent à 100 0/0 en moyenne et que les ouvriers sont dispensés de les payer ainsi que toute taxe analogue, on peut évaluer à 3 millions de francs par an l'exonération dont profitent les ouvriers soit en moyenne, 20 francs par ménage.

Certaines provinces et communes ne s'en sont pas tenues strictement aux générosités que la loi a rendues obliga-

toires et elles ont encouragé les ouvriers à construire leur habitation, soit par des subsides spéciaux, soit par des exemptions de taxes locales. Mais les unes et les autres n'ont pas eu recours à la construction directe, bien qu'elle puissent recevoir comme toutes les administrations publiques des dons et legs avec une semblable affectation et qu'une simple autorisation administrative leur suffise pour construire des immeubles ouvriers à leurs frais. M. O. Welghe ne cite que deux exemples : Waterloo qui s'est borné à bâtir deux maisons et Saint-Gilles qui a édifié récemment plusieurs grandes habitations collectives et un certain nombre de maisons individuelles. Cette dernière ville a, dans ce but, obtenu de la Caisse d'épargne trois avances de fonds s'élevant au total à 286.500 francs (1). Cependant, Gand et Bruxelles sont entrés dans cette voie (2).

Les communes semblent plutôt disposées à intervenir en participant à la fondation ou même en provoquant la fondation de sociétés d'habitations ouvrières. C'est ainsi que Bruxelles constitua une importante société au capital de 4 320 000 francs en souscrivant pour sa part 300.000 fr.

Liège qui a souscrit 200.000 francs d'actions à deux sociétés anonymes, a pris en 1907 une initiative intéressante. A tout travailleur de bonne moralité, la ville avance le prix d'une maison : au maximum 6.500 francs. Ce prêt qui comporte un intérêt de 3 0/0 est amortissable en soixante-six ans, ce qui fait une prime d'amortissement de $1\frac{1}{2}$ 0/0 ; au total $3\frac{1}{3}$ 0/0. L'emprunteur peut prendre un locataire, ce qui réduit son loyer au-dessous de 10 francs par mois. En prévision d'un décès prématuré, l'obligation de

1. Rapport précité, p. 132.

2. P. Rio, *L'habitation ouvrière et la législation française*, p. 9.

l'assurance-vie pour la totalité étant trop lourde, l'intéressé ne contractera qu'une assurance partielle pour une somme de 1.000 francs et les héritiers pourront toujours conserver la maison en raison de l'extrême modicité du loyer. Ce système n'est entré en vigueur que depuis 1909 et pour sa première année d'application il a donné des résultats intéressants : 41 ouvriers ont acquis ou construit des maisons avec 244.000 francs d'avances par la ville (1).

Schærbeck a souscrit 200.000 francs au Foyer Shærbeckois ; la commune de Molenbeeck-Saint-Jean a pris l'initiative d'une société dans laquelle elle a versé 50.000 fr. Citons aussi la ville de Gand qui a souscrit la majeure partie des actions d'une coopérative de construction : 200.000 francs directement et 100.000 francs par l'entremise du bureau de bienfaisance sur un capital total de 500.000 francs. En 1902, le montant des actions ainsi souscrites par les communes s'élevait déjà à 938.000 francs.

Les administrations de bienfaisance, encouragées par le gouvernement, ont continué l'œuvre commencée antérieurement à 1889. 11 bureaux de bienfaisance et 9 administrations d'hospices sont propriétaires d'actions de sociétés à concurrence de 900.000 francs. D'autre part, les hospices de Grammont et les bureaux de bienfaisance d'Ixelles, Anvers, Mons, Louvain, Verviers, etc., ont construit 368 maisons d'une valeur totale de 1.079.000 (2).

Mais la loi de 1889 doit son principal succès à l'*organisation du crédit* destiné à faciliter la construction et l'acquisition de maisons ouvrières. Et ce crédit repose sur le concours financier de la *Caisse Générale d'Épargne*

1. Conférence Ribot précitée.

2. Rapport O. Velghe, p. 132.

et des Retraites, qui est autorisée par l'article 5 à « employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat des maisons ouvrières après avoir, au préalable, demandé l'avis du comité de patronage ». D'après l'article 6, c'est le Conseil général de la Caisse qui détermine le taux et les conditions du prêt, sauf approbation du ministre des Finances.

Au 1^{er} janvier 1909, la Caisse avait avancé successivement des capitaux s'élevant à 80.629.580 francs (1), qui ont permis de mettre à la disposition des classes laborieuses environ 42.200 maisons. En 1893, les fonds procurés par la caisse belge s'élevaient seulement à 5.105.431 francs. Les sommes restant dues sur ces avances s'élevaient, au 1^{er} janvier 1909, à 71.962.155 fr. 94 et se décomposaient ainsi : à 130 sociétés de crédit, dont 121 sociétés anonymes et 9 coopératives seulement (pour 2.800.580 fr.), elle avait avancé 67.861.706 fr. 46 et à 37 sociétés anonymes immobilières 3.103.821 fr. 82. Les prêts consentis aux communes se montaient à 816.246 fr. 23. Quant au taux d'intérêt : ont été prêtés aux sociétés 26 millions à 2 1/2 0/0, 43 millions à 3 0/0 et 2 millions à 3,25 0/0.

La Caisse d'épargne ne traite pas directement les opérations de prêts avec les ouvriers emprunteurs, mais elle réclame la garantie d'intermédiaires, d'une solvabilité reconnue, se portant caution solidaire. Cet intermédiaire pouvait, au début, être une personne et les prêts dans ces conditions ont atteint 163.727 francs à 3 0/0 pour 50 opé-

1. Tous les renseignements statistiques qui vont suivre sont empruntés au compte rendu de la Caisse générale d'épargne et des retraites de Belgique pour l'année 1908. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 459.

raisons. Au 31 décembre 1908, le solde de ces prêts ne s'élevait plus qu'à 6.631 fr. 82 pour 5 opérations en cours, qui ne subsistaient que pour en permettre la liquidation. Les sociétés servent donc désormais seules d'intermédiaires et la caisse n'exige pas que les garanties de solvabilité lui soient transmises. Elle avait agréé, au 1^{er} janvier 1909, 174 sociétés dont 164 anonymes au capital social de 23.794.750 francs et 10 coopératives.

Les taux des prêts primitivement fixés à 3 0/0 et exceptionnellement à 2 1/2 pour les sociétés de crédit qui réunissent certaines conditions, ont été, en 1899, portés respectivement à 3,25 et à 3 0/0 sauf prorogation jusqu'en 1920 du taux de 2 1/2 aux sociétés qui en avaient déjà bénéficié et continuaient à se soumettre aux conditions fixées. La mesure du crédit à accorder aux sociétés a été déterminée en dernier lieu par l'arrêté du Conseil général de la Caisse du 21 juin 1906. Le montant des prêts peut atteindre : 1° La moitié du capital souscrit et non versé par les actionnaires ; 2° La moitié de la valeur des immeubles appartenant à la société ; 3° La valeur des immeubles hypothéqués au profit de la société dans les proportions suivantes : α) 6/10, lorsque les prêts sont consentis sans assurance sur la vie ; β) 7/10, lorsque les prêts sont faits avec assurance sur la vie.

Les sociétés ne bénéficieront du taux réduit que lorsque les assurances sur la vie couvriront leurs prêts hypothécaires pour un montant qui devra dépasser la moitié du total des en-cours hypothécaires. Tous ses encouragements apportés à l'assurance ont abouti à ce résultat qu'en 1906 sur 27.548 prêts, 23.160 soit 841 0/00 étaient accompagnés d'un contrat d'assurance. Profitant de l'arrêté du 21 septembre 1904, toutes les sociétés d'habitations ouvrières ont adopté depuis 1905, pour leurs nouvelles opérations de

prêt, au lieu de l'assurance mixte, le système de remboursement par annuités avec assurance du solde aux décès, qui présente des avantages importants.

La caractéristique de la législation belge, c'est que la même institution, la Caisse générale d'épargne, au moyen de comptabilités distinctes, d'une part joue le rôle de prêteur et d'autre part constitue une véritable compagnie d'assurances sur la vie. Par son arrêté du 4 juillet 1907, le Conseil général de la Caisse a décidé de prélever une portion du fonds de réserve de la Caisse d'assurances, en vue d'une répartition entre les preneurs d'assurances dont les contrats étaient en cours depuis cinq ans au moins à la fin de l'année 1906. Il a été décidé, en outre, de ristourner une partie des primes payées. En exécution de ces décisions, une somme de 3.847.503 fr. 30 a été mise à la disposition des sociétés d'habitations ouvrières pour être attribuée aux emprunteurs assurés ; le compte de ceux-ci a, en conséquence, été crédité à concurrence de la somme revenant à chacun d'eux. Il en est résulté une diminution fort sensible, pour certains emprunteurs, du montant de leur dette envers les sociétés ; quantité de comptes ont été apurés et d'autres le seront avant le terme prévu par le contrat d'emprunt.

Un service d'inspection est organisé par la caisse contrôle, sur les sociétés agréées et ses rapports établissent que leur fonctionnement est en général irréprochable. Au surplus, pour se rendre compte des risques courus, il suffit de constater que sur 42.239 débiteurs hypothécaires depuis l'origine, 318 seulement ont été expropriés et si 1923 sont en retard pour le paiement de leurs mensualités, il faut remarquer que ces retards sont en partie tolérés par les sociétés à la fin d'année, et la situation

se régularise le plus souvent dans les premiers mois de l'année suivante.

Il y a donc là un exemple admirable donné par la Caisse d'Épargne et de Retraites de Belgique, exemple dont aurait pu profiter plus tôt notre Caisse des Dépôts et Consignations.

Au point de vue des résultats généraux, M. Welghe, dans son rapport au Congrès de Liège, évaluait à 170 millions les sommes consacrées par les ouvriers à l'acquisition de 58.000 maisons sous le régime de la loi de 1889. Pour une période de 16 années, c'est beaucoup, c'est le vingtième de la population qui a bénéficié de la loi et cependant, dit le rapporteur, « on n'a fait que la moitié de la besogne ». Suivant une tendance que nous retrouverons dans la législation française, on a plutôt poursuivi la diffusion de la petite propriété que l'augmentation du nombre de logements offerts en location. « Les bienfaits de la loi de 1889, disait le bourgmestre de Liège à l'ouverture du Congrès de 1905, restent le privilège d'une élite, de cette partie de la classe ouvrière qui peut assumer la charge de lourdes mensualités se répétant pendant des années. » Il reste, en Belgique, à améliorer les conditions du logement des classes nécessiteuses qui ne peuvent songer à acquérir la propriété de leur foyer, à combattre le surpeuplement des grands centres et le remède qui semble avoir recueilli l'adhésion de tous les congressistes belges, consiste dans l'intervention plus active et plus directe des pouvoirs publics.

PAYS DIVERS

SUISSE. — D'une enquête sur l'habitation, préalable au Congrès réuni les 25 et 26 septembre 1909, à Coire, par l'Union des villes suisses, il résulte que sur 34 villes, 16 seulement possèdent des logements en nombre suffisant tandis que 6 souffrent d'une pénurie générale [et les 12 autres manquent de petits et de moyens logements (1)]. Cependant, la plupart des villes suisses se sont préoccupées, depuis longtemps, de la question des logements ouvriers.

Berne, Lausanne, Neuchâtel, Chaux-de-Fonds, ont entrepris elles-mêmes la construction directe d'habitations pour les ouvriers de toute catégorie, tandis que Winterthur, Hérिसau, Saint-Gall, Bâle, se contentaient de loger leurs ouvriers municipaux tout en encourageant la création de sociétés privées.

A Genève, le recensement cantonal de 1908 a montré l'étendue du mal; presque tous les logements sont insuffisants, sinon surpeuplés. Les sociétés privées, telles que la *Société pour l'amélioration du logement*, l'*Association coopérative immobilière*, la *Société des logements économiques*, *Le Foyer* avaient, en 1907, par la mise en œuvre d'un capital de 1.296.000 francs, créé 279 logements : le résultat n'est pas comparable à l'effort. Les maisons ouvrières se louent, mais sont d'un prix de revient trop élevé pour être vendues; et les emprunts y sont onéreux. La Caisse d'épargne a construit quelques habitations et la ville a consacré la somme de 1 million et demi à des habitations ouvrières que selon toutes probabilités elle fera construire elle-même.

1. *Annales de la Régie directe*, février 1910.

Mais ZURICH mérite une mention spéciale (1). A Zurich, ville la plus peuplée de la Suisse (elle compte 175.000 habitants) les petits logements sont peu abondants et les loyers très chers au point de dépasser quelquefois le taux de Paris; on arrive à payer 296 francs pour une pièce. En présence de cette situation et devant l'impuissance manifeste de l'initiative privée qui, représentée par dix sociétés, n'avait réussi depuis nombre d'années qu'à édifier 200 maisons collectives ou individuelles, la municipalité avait déjà eu la velléité, en 1896, de résoudre elle-même la question. Mais, à ce moment, la résistance des propriétaires fonciers et des grandes entreprises de bâtisse trouva un appui dans l'opinion publique pour faire échouer le projet. En 1906, une crise immobilière vint porter à l'état aigu la crise de l'habitation et tandis qu'à la fin de 1900, il y avait encore dans la ville des logements vacants dans une proportion de 5,4 0/0 du nombre total, à la fin de 1905, il n'y en avait plus que 0,21 0/0 du nombre total. Sous la pression des circonstances, la municipalité reprit son projet et décida d'entreprendre la construction d'habitations à bon marché. Les électeurs ont, cette fois, ratifié cette importante décision par 18.000 voix contre 7.000. Des terrains ont été acquis à proximité des quartiers industriels. Un premier ensemble de plans est adopté comprenant 3 blocs de 10, 9 et 6 maisons respectivement avec un total de 225 logements dont 40 ont 2 chambres, 149, 3 chambres, 36, 4 chambres, outre la cuisine. La dépense totale est évaluée à 2.375.000 francs dont 450.000 francs pour les terrains et 1.900.000 francs pour la bâtisse. Pour l'intérêt et l'amortissement de ce capital,

1. Voir Dufourmantelle, *Projet d'intervention de la ville de Zurich* (Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, 1906, n° 4).

calculés ensemble 4 1/2 0/0, il faudra fixer les loyers à 350, 470 et 580 francs pour les logements de 2, 3 et 4 chambres, prix inférieurs au taux actuel du marché.

Il n'y a là qu'un premier essai. Le but de l'entreprise étant d'influer sur le marché général de la location, la ville devra disposer d'au moins 1.200 logements soit 3 0/0 du total. Quant à la partie financière de l'opération, il est fortement question de se procurer l'argent par un prélèvement important sur les plus-values qui enrichissent les spéculateurs. On est en droit d'espérer que cette entreprise donnera d'excellents résultats surtout si l'on considère que la ville ne s'engage pas sans expérience. En effet, non seulement elle exploite en régie, l'eau, le gaz, l'électricité, les tramways, mais encore elle possède déjà 53 maisons dont 42 sont louées à des salariés municipaux. Le capital engagé s'élève à 2.633.380 francs et donne un revenu moyen annuel de 88.000 francs soit 3,34 0/0.

Il semble bien que l'idée de l'intervention directe soit de plus en plus acceptée en Suisse. Les deux tendances qui s'étaient nettement opposées au Congrès de Schaffhouse en 1907 : *régie* et *coopération* se sont presque conciliées au Congrès de Coire en faisant de fortes concessions à l'intervention communale. La régie n'est pas considérée *a priori* comme la meilleure solution, celle qui est rationnelle et normale ; mais ce sera la solution indispensable, en cas d'urgence, de pénurie notoire des logements ou d'impuissance de l'initiative privée. En fait, on s'est plu à reconnaître qu'elle avait donné de bons résultats et même stimulé l'initiative privée en lui montrant l'exemple (1).

Aux ÉTATS-UNIS, la construction des habitations à bon

1. *Annales de la Régie directe*, février 1910, précité.

marché a été surtout l'œuvre des *Building Associations* ou plus exactement des « sociétés coopératives d'épargne et de prêts ». Les ouvriers se réunissent pour fonder une société dont ils deviennent les actionnaires : les actions sont payables par acomptes mensuels. Chaque mois, les sommes réunies sont adjudgées à titre de prêt au sociétaire qui offre, en plus de l'intérêt, la plus haute prime. Cette somme doit être consacrée à la construction ou à l'achat d'une maison sur laquelle l'emprunteur confère hypothèque à la société ; en même temps, il doit souscrire un nombre d'actions dont la valeur nominale est au moins égale au montant de l'avance consentie. Tous les sociétaires continuent leurs versements jusqu'à ce que le capital souscrit soit entièrement réalisé. A ce moment, les opérations de la société sont closes ; les emprunteurs sont libérés ; les autres reçoivent en argent la valeur de leurs actions. Ces sociétés ont eu un développement excessivement rapide ; leur nombre qui a atteint 5.976 en 1896, a un peu fléchi ; cependant, leur actif n'a cessé d'augmenter et doit atteindre aujourd'hui, près de 7 millions de dollars. En 1907, elles groupaient environ 2 millions de membres. Dès 1893, 4.444 de ces associations avaient construit, à elles seules, 314.755 maisons. Les ligues d'États et la Ligue nationale contribuent puissamment à encourager ce mouvement ; leur intervention auprès des pouvoirs publics a abouti à faire voter en leur faveur des exonérations fiscales que l'on évaluait, en 1902, à 8 millions de francs.

A côté des coopératives, les sociétés mixtes où « la philanthropie rapporte 5 0/0 » sont nombreuses. Nous citerons comme exemple la *City and Suburban Homes Company* dont le capital de 200 millions est rémunéré à 5 0/0 et qui loge à New-York, 7.500 personnes. Les *fondations* y abondent et répondent aux besoins les plus divers ;

C'est ainsi qu'à New-York, on trouve un hôtel où 150 chambres sont mises à la disposition des jeunes *crieurs* de journaux moyennant 2 dollars par semaine, logement, nourriture et blanchissage compris.

Les institutions patronales se sont multipliées en des initiatives intéressantes. Enfin, l'Amérique n'est-elle pas la terre des *Cités-Jardins*, *Dayton City*, *Aurora City*, *Ludlow*, *Leclair*, dont M. Georges Benoit-Lévy nous a fait de si enthousiastes descriptions (1).

En AUTRICHE (2), la population ouvrière s'entasse dans les grandes villes d'une façon déplorable. C'est ainsi qu'à Vienne, au dernier recensement, 43 0/0 de la population ouvrière, soit près de 600.000 habitants, occupaient des logements comprenant une seule pièce et 27.397 de ces logements recevaient six personnes et plus. Dans la population ouvrière sévit le fléau de la *Schlafstelle*, c'est-à-dire la faculté accordée à un célibataire, moyennant paiement, de venir la nuit étendre son matelas et dormir au milieu d'une famille étrangère. Au dernier recensement, ces *Schlafgeher* sont au nombre de 170.000, soit 12,50 0/0 de la population.

Une loi du 9 février 1892, complétée par la loi du 8 juillet 1902, exonère des impôts d'État, pendant vingt-quatre ans, les habitations ouvrières construites par les communes, les associations ouvrières, les chefs d'entreprise, dans les provinces qui, elles-mêmes, renonceront à leurs impôts additionnels. Cette exemption est considérable, car les impôts d'État et des communes représentent dans les villes de 31 à 44 0/0 du revenu brut des maisons.

1. G. Benoit-Lévy, *Les Cités-Jardins d'Amérique*.

2. Voir L. Rivière, *Les Habitations ouvrières en Autriche* (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 103).

Ces maisons doivent répondre à certaines conditions hygiéniques et sociales ; leur revenu ne doit pas dépasser un pourcentage du capital déterminé séparément pour chaque province. La vente de ces maisons aux locataires n'est exempte d'impôts que si le prix de vente ne dépasse pas les frais de construction. Enfin, pour toutes ces maisons privilégiées, leur destination comme habitations ouvrières doit être inscrite au livre foncier pour cinquante ans. Ces mesures n'ont pas encore donné de résultats pratiques bien remarquables.

Nous devons mentionner, à Vienne, la *fondation François-Joseph* dont le capital fut constitué grâce au concours de la Caisse d'épargne, de la Chambre du commerce et de l'Association industrielle de la Basse-Autriche. Elle possède 24 maisons qui abritent 1.609 locataires et donnent un revenu net de 40/0. Tous les baux portent interdiction de sous-louer aux personnes étrangères à la famille et pour ne pas priver les *Schlafgeher* de leur refuge habituel, on a édifié deux hôtels meublés destinés aux célibataires, un pour hommes, un pour femmes. Bientôt la fondation aura construit 1.196 logements pouvant recevoir de 6.500 à 7.000 personnes qui, malheureusement, se trouveront reléguées dans une cité exclusivement ouvrière. Signalons enfin la constitution récente, en 1907, d'un *Office central pour la réforme de l'habitation en Autriche*.

En HONGRIE, l'habitation ouvrière dans les grands centres se trouve dans un état plus lamentable encore, si possible (1). A Budapesth, notamment, l'augmentation rapide de la population, les grèves presque continuelles dans l'industrie du bâtiment, avaient abouti en 1908, à une situa-

1. G. Risler. *Construction de 10.000 maisons à bon marché par la ville de Budapesth* (Bulletin de la société française des habitations à bon marché, 1909, p. 108).

tion inquiétante; une extrême pénurie d'habitations faisait que des caves, des greniers, des écuries, étaient recherchés par des familles entières et abritaient 15, 20 personnes vivant dans une promiscuité dégoûtante. Comme corollaire, une augmentation énorme et usuraire des loyers qui étaient arrivés en trois ans à croître de 12 millions de couronnes (la couronne vaut 1 fr. 05). Au printemps de 1908, un journal de Budapesth, le *Pesti-Naplo*, annonçait que 30.000 familles avaient résolu de désertir leurs logements le 1^{er} mai et de camper sur les plus beaux boulevards de la ville.

En présence d'un pareil état de choses et de l'agitation qui se manifestait, le Président du Conseil et ministre des finances de Hongrie estimant que « la plus urgente obligation qui incombait au gouvernement était de remédier aux conditions vraiment honteuses de l'habitation ouvrière dans la ville de Budapesth », déposait à la Chambre des députés, le 15 juin 1908, un projet de loi :

1^o Ratifiant ou autorisant l'achat de 682.000 mètres carrés de terrains pour 5 millions de couronnes à prendre sur les disponibilités budgétaires ;

2^o Autorisant le ministre des Finances à faire construire sur ces terrains des maisons ouvrières jusqu'à concurrence de 12 millions de couronnes qui seront couverts par un emprunt ;

3^o Dégrevant ces constructions de tout impôt public.

Le projet fut adopté en juillet 1908. Six mille maisons vont d'abord être construites sur dix mille prévues. La moitié sera louée aux ouvriers et employés des industries de l'État, le surplus sera mis à la disposition de l'industrie privée. On espère qu'en donnant un logement de deux pièces, une cuisine, un débarras, au prix maximum de 150 couronnes par an (chiffre inférieur à celui qu'on paie

actuellement pour une seule chambre), on retirera encore 4 0/0 du capital engagé. A noter cette déclaration du président du Conseil : « La cité ouvrière sera assez éloignée des centres industriels ; mais le gouvernement obtiendra des compagnies de transports une réduction de tarif considérable. Si cet espoir ne se réalisait pas, nous n'hésiterions pas à construire des lignes concurrentes qui permettraient de satisfaire aux besoins des ouvriers. » Le gouvernement ne considère pas, d'ailleurs, son action épuisée par l'exécution de cette loi. Cette action se développera progressivement non seulement à Budapesth, mais dans toutes les villes où le besoin s'en fera sentir (1).

Des lois antérieures apportent, par certaines de leurs dispositions, des encouragements aux logements ouvriers. Une loi du 9 juillet 1907 tendant à favoriser le développement de l'industrie nationale, accorde, dans son article 3, des exemptions d'impôts en faveur de certaines catégories d'habitations ouvrières. Une autre loi du 31 juillet 1907 (2) constitue un fonds national pour la construction de maisons ouvrières rurales, alimenté par un crédit annuel de 300.000 couronnes. Ce sont les communes subventionnées par l'État qui doivent prendre l'initiative des prêts et constructions, ces fonds n'étant destinés qu'à garantir leurs créances sur les ouvriers. Les habitations ainsi construites sont exemptées de tout impôt d'État ou municipal pendant vingt ans et elles doivent devenir la propriété définitive de l'ouvrier.

1. Le maire de Budapesth vient en outre de faire approuver un emprunt de 20 millions de couronnes, pour construire immédiatement 2.000 logements populaires. *La Construction de maisons locatives par l'État et par la ville de Budapesth*, Dr Emeric Forbath (*Annales de la Régie directe*, 1909, p. 328).

2. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché* 1909, p. 232. Traduction par M. Dufourmantelle.

Aux PAYS-BAS, dès 1850, quelques sociétés privées et quelques bureaux de bienfaisance s'étaient préoccupés de l'amélioration de l'habitation ouvrière, mais leurs constructions ne répondent déjà plus aux besoins de l'hygiène moderne. Vers 1875, les communes commencent à intervenir. A Amsterdam une société, à qui la ville cède le terrain et avance les fonds nécessaires, fait construire 774 habitations qui deviendront la propriété de la commune, l'emprunt remboursé. Les villes d'Arnhem et de Leyde interviennent aussi sous forme de garantie d'intérêt.

Le législateur attendit l'année 1901 pour se préoccuper de la situation. Une loi du 22 juin, qui n'est entrée en vigueur qu'à la fin 1903, permet à des sociétés de construction de se faire agréer par le gouvernement à condition de ne verser à leurs actionnaires que 4 0/0 du capital engagé. Sur la proposition des communes, l'État pourra faire à ces sociétés des avances remboursables en cinquante ans. La société est même autorisée à construire sur un terrain exproprié en démolissant les anciennes maisons et les pertes pouvant résulter de cette opération seront couvertes par l'État et la commune. Un conseil spécial nommé par le gouvernement fait un rapport sur chaque demande d'avance ou de subvention. Lorsque la commune a fait une avance, elle est autorisée de tout temps à reprendre tous les immeubles de la société agréée, moyennant un prix préalablement fixé. Les communes peuvent acheter des terrains pour les transférer aux sociétés agréées ou construire elles-mêmes, mais cela seulement en cas d'insuffisance de l'initiative privée. A noter, dans la loi néerlandaise, un article ainsi conçu : « Dans les communes de plus de 10.000 habitants ainsi que dans les autres communes dont la population a

augmenté de plus d'un cinquième dans les cinq dernières années, le conseil communal fera établir un plan d'extension qui déterminera l'aire destinée aux rues, canaux et places publiques. »

Cette loi, d'application récente il est vrai, ne semble pas avoir donné jusqu'ici beaucoup d'essor à l'œuvre de l'habitation ouvrière. On ne trouve que quelques sociétés agréées à Amsterdam, la Haye et à Leyde. Deux villes ont reçu des avances de l'État pour construire, Francker vingt habitations, Edam dix. Il faut bien dire que les effets de la législation néerlandaise sont subordonnés en grande partie au concours pécuniaire des communes et la mauvaise situation financière d'un grand nombre d'entre elles fera obstacle à l'exécution énergique de la loi. D'autre part, les sociétés ne peuvent louer leurs maisons qu'aux prix demandés dans le quartier pour des habitations du même genre. Il semble bien qu'on pourrait descendre quelque peu au-dessous de cette limite, sans aboutir nécessairement à l'assistance par le logement. Il ne faut pas oublier qu'en Hollande le problème du logement des classes pauvres se pose d'une façon pressante : près du quart de la population totale habite une seule pièce (1).

Au DANEMARK, de bonne heure, des dégrèvements avaient été accordés aux petits logements (loi du 16 fév. 1866 et du 16 avril 1873). La loi du 26 février 1898 vint encourager d'une façon plus directe la construction d'habitations ouvrières en autorisant le gouvernement royal à prêter jusqu'à la fin de l'année 1907 une somme de 2 millions 800.000 francs aux communes et sociétés qui poursuivront ce but. Dès le début de 1902, cette somme était

1. Rapport de M. Kruseman, juge au tribunal de première instance d'Amsterdam, au Congrès de Liège : *Actes du Congrès*, 1^{re} question, p. 8.

épuisée. Un nouveau crédit annuel de 420.000 francs fut ouvert par la loi du 21 avril 1904 jusqu'au 31 mars 1909. Les demandes de prêts continuèrent à affluer, si bien qu'à la fin de l'année 1905, le ministre des Finances avait engagé par avance la presque totalité du crédit prévu pour cinq années et quinze sociétés nouvelles s'étaient fondées. Les prêts garantis par une inscription de première hypothèque prise sur l'immeuble sont consentis à un taux de 4 0/0 dont 3 0/0 représentent les intérêts et 1 0/0 l'amortissement.

En SUÈDE, on se préoccupe surtout de combattre l'absentéisme agricole qui n'aboutit pas dans ce pays à l'urbanisme, l'émigration se faisant en grande partie à l'étranger. On a voulu retenir l'ouvrier au travail agricole et le fixer à la terre en lui procurant une petite propriété et une demeure à lui. A cet effet, l'État, en 1891, fit des cessions de terrains à des particuliers, puis en 1894, il résolut, toujours dans le même but, de morceler les domaines de la couronne ; enfin une loi du 27 juin 1896 vint faciliter le morcellement des propriétés privées jusqu'alors presque prohibé et en tout cas très coûteux. La question de l'habitation ouvrière proprement dite ne se pose pas dans les villes avec la même urgence que dans les autres pays. La plupart des établissements industriels sont établis à la campagne et les ouvriers qui ne peuvent trouver d'autres habitations à louer dans le voisinage de la fabrique sont logés par les patrons. Mentionnons cependant que Gothenbourg depuis fort longtemps, et plus récemment Stockholm, ont construit un certain nombre d'habitations ouvrières. Le mouvement semble d'ailleurs limité à ces deux villes. Dans le domaine de l'initiative privée, nous rencontrons à Stockholm quelques coopératives peu florissantes, deux sociétés philanthropiques, une société capitaliste ; à

Gothenbourg, une fondation qui remonte à 1850 et une société par actions.

En NORVÈGE, le législateur est intervenu d'une façon plus précise. Une loi du 9 juin 1903 sur *Arbeiderbrug og Boligbank* organise avec beaucoup de minutie des « prêts sur les propriétés agricoles pour les ouvriers et sur les habitations ouvrières » (1). La loi norvégienne institue une « Banque de crédit » qui fonctionne sous la garantie de l'État et dont le capital a été constitué au moyen des ressources de l'État. Cette banque a pour but de faire des prêts :

1^o Contre garantie communale aux personnes sans ressources, afin de leur faciliter l'acquisition de petites propriétés rurales et aux communes rurales afin de leur permettre l'achat de propriétés destinées à être morcelées en propriétés agricoles ouvrières et la construction d'habitations ouvrières sur ces propriétés.

2^o Contre garantie communale aux personnes sans ressources afin de leur permettre de construire, achever ou acquérir leur propre habitation et aux communes rurales et urbaines, ainsi qu'aux sociétés de construction, également contre garanties communales pour servir à l'édification et à l'installation d'habitations pour des personnes sans ressources.

Dans chaque commune, le conseil municipal élit un comité d'action, organe de propagande et de contrôle, qui sert d'intermédiaire entre la banque et les emprunteurs. Ceux-ci n'ont droit aux prêts que si, d'après l'évaluation

1. On trouvera la traduction de cette loi très détaillée dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 102.

du comité, leur fortune ne dépasse pas 2.780 francs dans les villes et 2.085 francs dans les campagnes. Les communes rurales ne peuvent garantir des prêts dont le montant dépasserait à une seule et même époque 139.000 fr. et les communes urbaines 208.500 francs, sauf autorisation royale pour les villes importantes. Le montant du prêt ne doit pas excéder les $\frac{9}{10}$ de la valeur d'emprunt, ni les $\frac{9}{10}$ de la véritable somme d'achat, sans pouvoir être supérieurs à 3.475 francs dans les villes et 2.780 francs dans les campagnes. Ces chiffres paraissent bien minimes, mais en Norvège, les terrains ont peu de valeur et les matériaux de construction sont à très bas prix. Outre la garantie communale qui ne s'étend pas nécessairement à la totalité du prêt, la banque a un droit d'hypothèque sur la propriété en question, y compris les bâtiments. En outre, tant que le prêt n'aura pas été entièrement remboursé, l'emprunteur sera tenu de renouveler l'assurance des maisons hypothéquées pour leur valeur entière, dans une compagnie d'assurances approuvée par l'administration de la banque. Il n'est perçu ni droits de timbre, ni droits d'enregistrement sur les opérations prévues par la loi. En Norvège, il n'existe pas d'impôts d'État ayant une influence sur le loyer. Quelques villes seulement ont établi une taxe foncière sur la propriété bâtie ou non.

Nous ne possédons pas de renseignements sur les résultats de cette loi qui n'est applicable que depuis le 1^{er} août 1903 (1). Elle nous semble susceptible de réaliser le but poursuivi surtout si les comités d'action s'acquittent

1. En dehors de cette loi qui a pour but exclusif de rendre l'ouvrier propriétaire et n'autorise la construction des bâtiments que s'ils sont destinés à deux familles au plus, la ville de Christiania a fait construire un certain nombre de maisons collectives où son logées 263 familles de travailleurs.

avec zèle de la mission qui leur a été confiée et si l'État dote sa banque d'un capital suffisant.

Dans le GRAND DUCHÉ DE LUXEMBOURG, une loi du 29 mai 1906 (1) a confié le rôle des banques de crédit à la Caisse d'épargne qui avait déjà avancé, par intermédiaires environ 300.000 francs en prêts amortissables de 1.000 à 3.000 francs. Désormais, la Caisse d'épargne pourra employer une partie de ses fonds en prêts: 1° aux sociétés en commandite, anonymes ou coopératives qui sont exclusivement des sociétés de construction, de crédit ou de remboursement de dettes hypothécaires grevant les habitations à bon marché; 2° aux communes dans le même but; 3° aux particuliers qui ne sont propriétaires d'aucune maison et ne paient qu'un certain chiffre d'impôts. Les prêts individuels sont faits contre garantie hypothécaire et avec assurance.

Des retenues sont faites sur les prêts en vue de constituer un fond de réserve pour parer aux pertes éventuelles.

La nouvelle tâche sociale, qu'assume la Caisse d'épargne, est accomplie par un service spécial dénommé « Service des habitations à bon marché » et dont la gestion et la comptabilité seront distinctes de celles du service général de la Caisse d'épargne. Les frais d'administration sont à la charge de l'État qui a inscrit, à cet effet, un crédit de 5.000 fr. au budget de 1906.

Des facultés sont également accordées, dans le même but, au crédit foncier créé par une loi de 1900.

L'exemption des droits de timbre, d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque et une réduction des droits de

1. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 375.

vente et d'adjudication sont accordées aux bénéficiaires de la loi. On facilite également la transmission héréditaire des habitations.

Les communes, hospices, bureaux de bienfaisance, peuvent recevoir des dons et legs en vue de la construction. Enfin, il est créé un fonds spécial dit *Fonds des habitations à bon marché* administré par la Caisse d'épargne et alimenté par les subventions de l'État et d'autres dotations. Un premier crédit de 15.000 francs a été inscrit dans ce but au budget de 1906.

Il n'est pas jusqu'au BRÉSIL qui n'ait légiféré sur la question. Un décret législatif du 9 décembre 1882 exemptait de l'impôt foncier, pendant vingt ans, les maisons ouvrières et pendant le même laps de temps de l'impôt de transmission des propriétés pour l'acquisition des immeubles nécessaires aux constructions. Le gouvernement pouvait aussi concéder gratuitement, pendant vingt ans, la jouissance de certains terrains du domaine de l'État et à l'expiration de ce terme les louer à long bail aux constructeurs. Un décret du 8 février 1888 accorde à une compagnie de Rio de Janeiro l'exemption, pendant vingt ans, des droits de douane pour les matériaux de construction ; l'exemption, pendant quinze ans, de l'impôt foncier pour les édifices construits ; la gratuité de l'eau nécessaire aux locataires à condition que cette compagnie aura construit, au bout de trois ans, des habitations salubres et économiques pour 3.000 personnes au moins. Cette compagnie, qui a déjà de beaucoup dépassé ce chiffre, prétend loger soit dans le Rio, soit dans les faubourgs de la capitale 30.000 habitants (1).

1. Communication de M. Vieira Monteiro au Congrès international des habitations à bon marché de Bruxelles (1897). *Actes du Congrès*, p. 363.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION FRANÇAISE

Depuis longtemps, les habitations ouvrières faisaient l'objet de discussions théoriques ; déjà l'initiative privée avait tenté maintes réalisations et il ne semblait pas que l'attention du législateur ait été mise en éveil. Il fallut l'Exposition d'Economie Sociale de 1889 au cours de laquelle se tint les 26, 27 et 28 juin un Congrès international des habitations à bon marché pour faire apparaître cette lacune de notre législation. A la suite de ce congrès fut fondée la *Société française des habitations à bon marché* qui se mit à la tête du mouvement et publia sur le rapport de son secrétaire général M. Fleury-Ravarin le premier projet de loi sur la matière.

C'est ce projet que reprit M. Siegfried et, s'inspirant également des discussions du Congrès et de la législation belge, il en fit une proposition de loi qui, déposée à la Chambre des députés, le 5 mai 1892, devint après de longs débats, au Sénat surtout, et d'importants remaniements la loi du 30 novembre 1894, modifiée sur quelques points secondaires par la loi du 31 mars 1896.

On s'aperçut bien vite à l'application qu'on avait fait œuvre vaine : les résultats pratiques furent insignifiants. Tout au plus avait-on marqué une étape, consacré un principe : la légitimité de l'intervention du législateur. Mais

les pouvoirs publics avaient un rôle plus efficace à remplir; l'amélioration du logement commençait à intéresser l'opinion; de toutes parts, on signalait l'insuffisance de la loi et on réclamait des réformes. Le 13 février 1902, M. Strauss déposait au Sénat une première proposition de loi; le gouvernement s'emparait alors de la question et après avoir fait rédiger un avant-projet par le Conseil Supérieur des habitations à bon marché, il déposait lui-même un projet de loi au Sénat le 17 mars 1904; mais ce projet ne tendait qu'à modifier l'article 6 de la loi du 30 novembre 1894 en comprenant désormais les départements et communes au nombre des établissements et personnes morales publics pouvant participer à l'œuvre des logements ouvriers. M. Strauss déposait une nouvelle proposition de loi le 21 juin 1904 et, sur son rapport général du 23 mars 1905, la discussion s'ouvrit le 25 mai 1905 en première délibération. Un renvoi à la commission pour élaborer un texte, d'accord avec le gouvernement, nécessita un rapport complémentaire de M. Strauss déposé le 13 février 1906, et la discussion put enfin aboutir après cinq séances à l'adoption d'un texte que la Chambre ratifia sans observations sur le rapport de M. Renoult.

La loi nouvelle, abrogeant celles du 30 novembre 1894 et du 31 mars 1896, fut promulguée le 12 avril 1906 (1). Son étude va nous permettre de préciser la position prise par le législateur français dans la question qui nous intéresse. Les lois plus récentes : du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché, du 12 juillet 1909, sur la constitution d'un bien de famille ne concourent qu'indirectement et dans une faible mesure à l'amélioration du logement ouvrier et on peut dire que la

1. *Journal officiel* du 15 avril.

loi du 12 avril 1906, reste la charte fondamentale, sinon toute la législation française, des habitations à bon marché.

PREMIÈRE SECTION

ÉTUDE DE LA LOI DU 12 AVRIL 1906

La loi de 1894 avait posé les principes ; tout en indiquant ses dispositions qui ont été reproduites, nous soulignerons particulièrement les innovations essentielles qui caractérisent la réforme de 1906.

La loi de 1906 est intitulée comme celle de 1894 : « *Loi relative aux habitations à bon marché.* » Cette dénomination a donné lieu à maintes critiques que M. Millerand formulait ainsi : « Habitations à bon marché, cela éveille invinciblement l'idée d'habitations faites à bas prix et données à des gens qui paraissent recevoir, j'exagère peut-être, la charité. » Et il ajoutait : ce que ces habitations doivent être surtout ce sont des « habitations hygiéniques » (1). Mais voilà un titre qui, par lui-même, serait insuffisant, la loi de 1906 n'étant pas exclusivement, on pourrait même dire principalement, une loi de salubrité proprement dite. D'autre part, lorsque M. Siegfried déposa, en 1892, son projet de loi relatif aux habitations « *ouvrières* » on lui objecta que la loi s'appliquait non seulement aux « ouvriers » mais aussi aux employés et artisans de toute catégorie... Il faut conclure de tout ceci qu'il est malaisé d'enfermer en deux mots une définition complète ; le titre d'une loi doit être autant que possible à la fois court et

1. *Congrès de l'Alliance d'hygiène sociale de Lyon, 1907. Compte rendu, p. 330.*

explicatif, deux qualités bien difficiles à concilier : le plus souvent on sera dans la nécessité de sacrifier l'une d'elles, la concision ou la précision. Aussi, sans méconnaître l'intérêt d'une harmonie parfaite entre les appellations et les réalités qu'elles désignent, ne nous attardons pas trop à la recherche d'une étiquette idéale, disons-nous qu'après tout les choses importent plus que les mots. Remarquons, en passant, qu'il eût peut-être été préférable de mettre en lumière dans le titre de la loi son double caractère hygiénique et social en l'appelant, par exemple : « Loi relative aux habitations salubres pour personnes peu fortunées », mais demandons-nous surtout à quelle œuvre nous convie le législateur sous le titre qu'il a choisi et quels moyens il nous offre de la réaliser.

Il importe d'étudier tout d'abord les organes auxquels a été confiée l'exécution de la loi : comités de patronages locaux dans les départements fonctionnant sous le haut contrôle d'un Conseil supérieur institué auprès du ministre du Travail ; puis nous déterminerons les bénéficiaires de cette loi et pour cela il faudra dégager les conditions à remplir par l'habitant d'un côté, par l'habitation de l'autre, pour pouvoir prétendre aux faveurs légales. Enfin, restera à examiner quels sont ces avantages eux-mêmes : facilités de crédit grâce au concours d'établissements publics et de personnes morales ; exemptions fiscales ; facilités d'assurance temporaire ; facilités de transmission héréditaire.

Cette étude générale nous mettra à même d'apprécier les progrès réalisés et ceux qui restent encore à accomplir.

§ I. — *Organes d'exécution*

La loi de 1894 avait constitué des *Comités locaux d'habitations à bon marché*, sur lesquels reposaient les plus grandes espérances. Ils devaient être, sinon le rouage essentiel, du moins celui d'où partirait l'impulsion initiale permettant de faire fonctionner tout le mécanisme; et de la vigueur de cette mise en marche dépendait, pour beaucoup, l'importance des résultats escomptés. Il faut bien dire qu'à cette époque la question du logement ouvrier, trop peu connue aujourd'hui encore, était à peu près totalement ignorée. Ces comités devaient d'abord étudier la situation dans leurs circonscriptions respectives et, en raison de leur caractère officiel, ils se trouvaient dans des conditions particulièrement favorables pour faire aboutir leurs enquêtes. Une fois l'étendue et la nature du mal bien déterminées, il leur était plus facile de découvrir les remèdes les mieux appropriés et ils devenaient un organe de publicité très efficace avec une mission de propagande à la fois morale, sociale et juridique : provoquant les initiatives privées par des concours, aidant à la formation de sociétés, puis les encourageant, récompensant même leurs efforts en distribuant des primes.

Malheureusement, les résultats furent décevants et nous avons vu, chaque année, le rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché enregistrer, avec une régularité désespérante, l'inertie de la plupart de ces comités locaux et obligé de dresser un procès-verbal de carence, si bien que dans le rapport pour l'année 1906 qui clôt la série de ceux qui se réfèrent à l'exécution de la loi de 1894, M. Challamel se contente de dire : « Comme l'année précédente, il faut constater également que la plupart des

rapports qui nous ont été adressés sont purement négatifs. Dix-neuf d'entre eux seulement (sur 98 répartis dans 54 départements) contiennent des renseignements intéressants (1). » Si ces comités n'ont pas fonctionné, on doit cependant dire à leur décharge que, selon l'expression de M. Cahen, « on avait omis, comme par hasard, de leur conférer quelque pouvoir » (2) et au surplus ils manquaient de ressources.

Aussi, le législateur de 1906 a-t-il voulu stimuler leur activité, leur infuser un peu plus de vie en leur conférant des moyens d'action moins précaires.

Tout d'abord, l'établissement jusqu'ici facultatif de ces comités est prescrit désormais d'une manière obligatoire dans chaque département : il peut y en avoir plusieurs, il y en aura au moins un, et ils deviennent des *Comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale* à l'exemple des comités belges qui jouent un rôle considérable et sont une des créations les plus heureuses de la loi du 9 août 1889. « Il y a là plus qu'un simple changement d'étiquette ; à ce nouveau titre correspondent une nouvelle conception de leur rôle, une extension importante de leurs attributions. Les comités de patronage ont désormais pour mission d'encourager, non plus seulement la construction de maisons salubres et à bon marché, mais encore toutes les manifestations de la prévoyance sociale (3) ». Ils devront étudier toutes les questions qui se rapportent au développement de

1. *Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché* à M. le Président de la République, année 1906, p. 57.

2. G. Cahen, *Les habitations ouvrières et l'intervention des pouvoirs publics* (*Revue politique et parlementaire*, avril 1906).

3. Note du 15 mars 1907 sur la mission des comités de patronage. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, p. 54.

l'épargne et de l'assurance ainsi que des institutions de mutualité, de crédit populaire ou de retraite. Si beaucoup de comités locaux, fondés en exécution de la loi de 1894, ne fonctionnaient pas, cela tenait notamment à la dépopulation progressive des campagnes qui laisse un grand nombre d'habitations inoccupées. Il est probable qu'à l'avenir, ces mêmes comités se rejeteront sur les questions d'épargne et de mutualité ; il en sera de même pour les comités constitués dans les départements qui n'en possédaient pas encore.

Dans la sphère même des habitations à bon marché, leur mandat est sensiblement élargi. La loi du 12 avril 1906 et le règlement d'administration publique du 10 janvier 1907 (1) ont prévu un certain nombre de cas dans lesquels le comité de patronage est appelé à donner son avis :

1° On reprend d'abord une disposition de la loi de 1894 en vertu de laquelle, c'est aux comités de patronage qu'incombe le soin de faire l'estimation de la maison après le décès du constructeur ou de l'acheteur, lorsque les intéressés en auront demandé l'attribution en vertu de l'article 82 et ne seront pas d'accord sur sa valeur. Le comité compétent, c'est-à-dire celui dans la circonscription duquel est situé l'immeuble, devra adresser à cet égard au juge de paix chargé de l'homologation, un rapport détaillé ;

2° L'article 5, § 1 de la loi prévoit, pour la fixation dans chaque commune de la valeur locative devant servir de base à l'obtention des immunités fiscales, le fonctionnement tous les cinq ans, au chef-lieu du département, d'une commission de trois membres. L'article 53 du

1. *Journal officiel* du 19 janvier 1907.

règlement d'administration publique admet le comité de patronage de la circonscription à présenter ses observations dans le délai fixe par arrêté préfectoral inséré au *Recueil des actes administratifs de la préfecture* ;

3° Les comités sont chargés de *certifier la salubrité* des maisons et logements qui doivent bénéficier des avantages légaux. M. Ferrand s'est élevé contre cette nouvelle attribution (1). Il faut bien dire cependant qu'il paraissait au moins étrange de voir la loi de 1894 confier à l'administration des contributions directes ce rôle « qu'elle n'avait pas sollicité et qui n'était pas le sien ». Et, en effet, nombre d'habitations bénéficièrent de faveurs qui ne répondaient pas à toutes les données de l'hygiène. Évidemment ce soin pourrait, en principe, incomber aux commissions sanitaires prévues par la loi de 1902. Mais à quoi bon ajouter encore aux attributions d'un organisme qui, nous l'avons vu, semble atteint d'une incapacité fonctionnelle ? En tout cas, il est certain que les comités de patronage où les hygiénistes et les techniciens ont leur place présentent des garanties suffisantes.

Des difficultés plus apparentes que réelles, ont été soulevées à propos de la *délivrance du certificat*. Attendrait-on pour l'accorder que la maison soit construite et alors quelle allait être en cas de refus la situation des sociétés de construction qui se trouveraient ainsi avoir fait une opération contraire à leurs statuts ? Quel grave préjudice allaient subir les constructeurs qui, sans aucun doute, avaient tenu compte dans leur estimation, nécessairement préalable aux travaux, des avantages légaux dont ils espéraient bénéficier ! Mais l'interprétation de la loi ne nous semble pas douteuse. L'article 9 déclare que : « Pour

1. *L'habitation à bon marché*, op. cit., p. 134.

être admis au bénéfice de la loi on devra produire dans les formes et délais fixés par l'article 9 § 3 de la loi du 8 août 1890, c'est-à-dire dans les quatre mois *à partir de l'ouverture des travaux*, une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharge ou réduction de contributions directes. Cette demande pourra être formulée dans la déclaration exigée, par le même article de ladite loi, de tout propriétaire *ayant l'intention d'élever une construction* passible de l'impôt foncier. » D'autre part, la circulaire aux préfets du 27 février 1907 s'exprime ainsi : « Les comités de patronage sont chargés par la loi de s'assurer que les maisons et logements pour lesquels sont réclamées les immunités fiscales satisfont aux conditions nécessaires de salubrité. Dans ce but, *après examen des plans et le cas échéant après vérification des lieux par un ou plusieurs délégués*, ils établissent, s'il y a lieu, des certificats de salubrité qui doivent être délivrés dans les trois mois de la demande (1). »

Il est donc évident que le certificat de salubrité peut être délivré sur plans, avant même que la construction soit commencée. L'examen de plans détaillés doit parfaitement suffire au comité compétent pour se rendre compte des conditions de salubrité que présentera la maison. Bien entendu, le comité n'abdique pas tout contrôle postérieur et il sera toujours en droit de retirer le certificat si la construction ne correspond pas aux plans qui ont été admis. Mais avant d'exercer ce retrait, il serait bon de convoquer les intéressés afin de rechercher avec eux les transactions possibles en tenant compte des conditions locales. La vérification des lieux ne doit être envisagée

1. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, p. 48.

que comme une précaution complémentaire destinée à mettre obstacle aux abus de certains spéculateurs. L'essentiel est que l'intéressé soit mis en possession d'une pièce qui le garantira, s'il est de bonne foi, contre les inconvénients signalés plus haut et contre la forclusion du délai de quatre mois. Le Conseil supérieur, à deux reprises différentes, a émis un avis dans le sens de cette interprétation et le ministre des Finances consulté a déclaré que « son administration n'a pas à se préoccuper des conditions dans lesquelles le certificat est délivré ». Les comités ont donc de ce côté le champ libre et ils ont suivi pour la plupart la procédure approuvée par le Conseil supérieur.

Il est moins aisé de déterminer les règles à suivre par les comités dans l'appréciation de la salubrité d'une maison. Aux termes de l'article 5 *in fine*, les comités « peuvent soumettre à l'approbation du ministre du Travail des règlements indiquant les conditions que devront remplir les constructions pour être agréées ». D'autre part, la note du 13 mars 1907 recommandait aux comités d'ajourner ces règlements jusqu'à ce que l'administration ait élaboré elle-même « un règlement-type que les comités de patronage auront tout avantage à adopter, sauf à y apporter les modifications de détail que pourraient exiger certaines conditions locales » (1). Mais le comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché chargé de cette étude se trouva en présence des règlements sanitaires communaux prévus par la loi du 15 janvier 1902 et qui avaient eux-mêmes été rédigés sur le type de deux règlements modèles A et B (2). Or les habitations à bon

1. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, p. 56.

2. *Supra*, titre I, chap. II, *La législation sanitaire en France*.

marché restent soumises à la loi de 1902 et il est impossible de rien retrancher aux règlements sanitaires locaux ; on ne peut donc procéder, vis-à-vis d'eux, que par voie d'addition et ces additions ou bien ont déjà trouvé leur place dans un règlement modèle ou bien sont nécessitées par des circonstances locales et, partant, échappent à toute réglementation d'ensemble.

L'orce donc a été de s'en remettre à l'appréciation des comités de patronage qui auront à respecter en première ligne les règlements locaux, mais qui pourront les compléter s'il y a lieu en s'inspirant d'abord du règlement modèle et ensuite des circonstances particulières. Il est évident que les comités ne doivent aggraver les prescriptions des règlements sanitaires que si le besoin strict s'en fait sentir en raison de particularités d'espèces qui n'ont pas été prévues et il semble exagéré de redouter un excès de zèle à cet égard (1). Les comités de patronage, par leur état d'esprit et leur raison d'être, nous semblent plus aptes à faire une application libérale et conciliante de leurs pouvoirs que les commissions sanitaires qui, dans leur préoccupation exclusive de faire observer les règlements d'hygiène risqueraient en toute bonne foi de se montrer tracassières. D'ailleurs, des instructions formelles ont été données dans ce sens aux comités qui « devront toujours, tout en assurant l'observation des règles essentielles de salubrité et des dispositions légales, s'attacher à ne pas lier les constructeurs par des exigences

1. Le comité de Seine-et-Oise persiste cependant, malgré les avis du Conseil supérieur, à demander aux intéressés s'il existe dans les environs de la maison à construire un établissement classé parmi les établissements insalubres. Préoccupation sans doute légitime, mais en dehors des prévisions de la loi. *Rapport du Conseil supérieur pour l'année 1908*, p. 67.

ou des formalités trop nombreuses et trop minutieuses, qui auraient pour résultat regrettable de décourager les initiatives que le législateur a voulu au contraire multiplier en les secondant » (1). Il leur appartient même de signaler au ministre du Travail les dispositions excessives des règlements sanitaires qui apporteraient une entrave aux entreprises d'habitations à bon marché (2).

Il arrive qu'un certain nombre de certificats accordés restent sans utilité, les habitations ayant une valeur locative supérieure au maximum légal. C'est pour éviter cette déception aux entrepreneurs qui ont mal établi leurs devis qu'un comité a exprimé le vœu que « le service des

1. Note sur la mission des comités. *Lois et règlements*, p. 56. — La *Conférence nationale des Sociétés d'habitations à bon marché de 1908* a, pour formuler ce désir, émis le vœu suivant : « Que le Comité de patronage prenne pour base le règlement sanitaire de la commune en cherchant à apporter à son application les tempéraments nécessaires pour ne pas décourager l'initiative des sociétés d'habitations à bon marché, tout en respectant les principes essentiels d'hygiène urbaine et rurale. »

2. Le cas s'est présenté dans les départements de Seine et de Seine-et-Oise. La plupart des communes ne possèdent pas d'égoût et cependant les règlements sanitaires interdisent non seulement l'envoi des eaux à la rue, mais encore l'utilisation des puisards absorbants et même des fosses septiques qui ne remplissent pas les conditions imposées par le Comité départemental d'hygiène. Ces dispositions aboutissent à prohiber la construction d'habitations à bon marché dans ces régions. Le ministre du Travail mis au courant de la situation, a demandé récemment au Comité consultatif d'hygiène s'il n'était pas possible d'atténuer la rigueur de ces prescriptions ou tout au moins d'indiquer « le système d'évacuation des eaux et matières usées, le plus pratique et le moins dispendieux ». La réponse fut une fin de non-recevoir : il n'y a pas lieu de supprimer l'interdiction des puisards ; d'autre part, en l'état actuel, il n'existe aucun système de fosses septiques de nature à donner satisfaction aux lois de l'hygiène du sous-sol et les architectes doivent se conformer strictement aux règlements sanitaires locaux. *Rapport du Conseil supérieur pour 1908*, p. 67.

contributions directes soit, dès l'abord, appelé à examiner au point de vue fiscal toutes les demandes des certificats de salubrité ». A vrai dire, l'inconvénient ne vaut pas qu'on s'y arrête et quand bien même il y aurait quelques maisons salubres qui ne seraient pas « à bon marché », cela ne nous semble pas une raison suffisante pour laisser l'administration des contributions directes seule juge des demandes qui doivent être soumises à l'examen des comités, alors surtout qu'elle s'est si mal acquittée de son mandat sous le régime antérieur.

Enfin, les intéressés ont un recours contre l'inertie ou les décisions trop rigoureuses des comités : « Si les comités refusent le certificat où s'ils négligent de le délivrer dans les trois mois de la demande qui leur en sera faite, les intéressés pourront se pourvoir devant le ministre du Travail qui statuera après avis du préfet et du comité permanent » (art. 5 in fine).

4° Une nouvelle attribution est dévolue aux comités par l'article 13. Ils auront désormais à donner leur avis sur les statuts des sociétés préalablement à leur examen par le Conseil Supérieur et à leur approbation par le ministre. C'est imposer, sans grande utilité semble-t-il, un surcroît de formalités de nature à rendre plus difficile la tâche des fondateurs et administrateurs déjà obligés de remplir leurs fonctions gratuitement. Cependant, on pouvait craindre, et les faits ont dans une certaine mesure justifié cette crainte (1), de voir surgir un grand nombre de sociétés poursuivant exclusivement un but de lucre et de spéculation qui ne se pareraient d'une étiquette sociale que pour recueillir indûment les faveurs de la loi. Il y avait intérêt à

1. *Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché pour l'année 1907*, p. 10 et 11.

examiner d'un peu près toutes ces entreprises naissantes, à en faire le départ pour ne pas aller au-devant de pénibles déceptions et le comité local était seul placé pour donner un avis motivé et fournir tous les renseignements de nature à faire apprécier la moralité, les chances de vitalité et de succès de chaque société. Et, d'ailleurs, l'adoption pure et simple des statuts-types auxquels les sociétés ne peuvent guère avoir de motifs de ne pas se conformer, évite les délais et les démarches ; car, dans ce cas, le comité non seulement n'aura pas à donner son avis, mais ne sera pas saisi. A cet effet, on a inséré dans le nouvel article 13 une disposition (§ 1 *in fine*) qui le déclare expressément. Au surplus, les instructions ministérielles sont empreintes d'une sagesse telle que, si elles sont suivies, les plus inquiets doivent se sentir rassurés. « C'est une nécessité pour le comité de patronage de procéder à l'examen très rapide des demandes d'approbation de statuts. Le comité engagerait gravement sa responsabilité morale s'il apportait à cet examen des retards qui risqueraient de décourager les bonnes volontés et pourraient faire échouer des entreprises naissantes, reculant l'approbation finale à une époque trop tardive pour que les constructions puissent être entreprises. Dans cet ordre d'idées et afin d'éviter toute menace de retard, le comité pourrait même utilement déléguer soit à une sous-commission, soit à son bureau, le soin d'émettre en son nom des avis immédiats pour les cas où les statuts ne présenteraient que de légères divergences avec les statuts-types officiels et ne paraîtraient soulever aucune difficulté (1). »

5° Enfin, le comité de patronage devra émettre un avis

1. Note sur la mission des comités. *Lois et règlements*, p. 56-57.

motivé sur les retraits d'approbation dans le cas où les sociétés effectueraient des opérations ne répondant pas aux prescriptions légales. Il a même le devoir de prendre l'initiative de ces avis pour empêcher de compromettre l'œuvre dont il doit sauvegarder la dignité.

Le recrutement de ces comités a été légèrement modifié. Le tiers des membres est nommé, comme auparavant, par le conseil général qui les choisit parmi les conseils généraux, les maires et les membres des Chambres de commerce ou des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité. Les deux autres tiers sont désignés dans les conditions déterminées par un arrêté du ministre du Travail pris après avis du Comité permanent du Conseil supérieur, parmi les personnes spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociale. Notons comme élément nouveau désigné aux préfets par l'arrêté du 26 janvier 1907 (1), les directeurs des caisses d'épargne.

Une fois ces comités rendus obligatoires et leur mandat élargi, il fallait, pour ne pas faire œuvre vaine, leur donner une certitude et les moyens de fonctionner. La loi de 1894 s'en remettait à la générosité facultative des conseils généraux. L'article 4 de la loi de 1906 crée pour le département une nouvelle catégorie de dépenses obligatoires : ce sont les frais de local et de bureau des comités

1. Voir cet arrêté (*Lois et règlements*, p. 30), le règlement du 10 janvier 1907, la circulaire aux préfets du 27 février 1907 (*Journal officiel* du 1^{er} mars) pour tous les détails d'organisation des comités. — Voir aussi Strauss et Baulez, *Habitations à bon marché. Commentaire de la loi du 12 avril 1906*, p. 43 sq. Suivant une circulaire ministérielle aux préfets du 1^{er} juillet 1907 (*Documents de la Prévoyance sociale*, 1908, p. 59), les dames remplissant les conditions de l'arrêté peuvent faire partie des comités.

ainsi que les frais de déplacement nécessaires pour l'application de la loi (1). Le département pourra, en outre, prendre à sa charge, en tant que dépenses facultatives, les jetons de présence qui seraient alloués à titre d'indemnité de déplacement aux membres des comités n'habitant pas la localité où se tiendraient les réunions.

Ce n'est pas sans une vive opposition que fut votée au Sénat la partie de l'article 4 relative aux dépenses obligatoires pouvant, le cas échéant, être inscrites d'office au budget départemental. M. Demarçay, appuyé par quelques-uns de ses collègues, se faisant le champion de la décentralisation, protestait contre toute atteinte à l'autonomie des assemblées départementales. « Le côté bienfaiteur disparaît de votre loi, disait-il, pour être remplacé par le caractère purement administratif (2). » Le rapporteur, M. Strauss, et M. Georges Paulet, commissaire du gouvernement, firent observer très justement que, si l'on voulait voir sortir de l'inertie regrettable où jusqu'ici ils étaient à peu près tous demeurés, ces comités de patronage désormais investis d'une mission plus large, doués d'une activité plus féconde, il ne fallait pas les démunir, leur enlever les modestes ressources d'action indispensables pour vivre. Les dépenses incombant de ce chef

1. Il est à remarquer que l'art. 3 de la loi du 30 novembre 1894 autorisait expressément parmi les frais de bureau l'allocation d'une indemnité au « secrétaire du comité » et que l'art. 4 nouveau n'en parle pas. Il faut interpréter ce silence non comme une suppression, mais dans ce sens que l'allocation du secrétaire sera comprise désormais dans l'expression « frais de bureau » et rentrera, de ce fait, dans les dépenses obligatoires mises à la charge du département. Cela paraît d'autant plus vraisemblable que l'art. 2 permet expressément (comme sous le régime antérieur) de choisir le secrétaire en dehors du comité.

2. Sénat, séance du 6 mars 1906, *Journal Officiel* du 7.

seront presque insignifiantes ; les plus importantes, celles, aussi qui ont été surtout combattues, ce sont les frais de déplacement : eh bien ! ils ne se produiront que dans une seule éventualité lorsqu'il s'agira de visiter les maisons une fois construites avant de délivrer ou de confirmer le certificat de salubrité, et l'article 4 a soin de préciser que ces frais seront attribués suivant le tarif et dans les conditions déterminées par le conseil général lui-même qui peut toujours se réserver tous les droits de vérification qu'il jugera utiles sur l'emploi des crédits alloués.

Ces dépenses obligatoires ne représentent que le strict minimum nécessaire à l'existence du comité. Mais pour remplir le rôle social qui lui est dévolu, il a besoin de disposer de ressources pécuniaires assez abondantes ; il doit être à même de se constituer un budget, une dotation ; en un mot, il lui faut la personnalité civile. L'article 3 la confère aux comités en ces termes : « Ils peuvent recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes ainsi que des dons et legs aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique. »

Suivant quelles formes ces libéralités doivent-elles être acceptées ? Il faudra une autorisation préfectorale pour les libéralités qui n'excèdent pas 3.000 francs et pour les autres un décret en Conseil d'État, si les comités sont considérés comme établissements d'utilité publique. Mais cette expression, qui est employée dans la loi, nous semble impropre et nous inclinerions à voir dans ces comités, surtout depuis l'extension de leurs attributions et leur création obligatoire, des personnes civiles chargées d'un service public : c'est-à-dire des établissements publics (1).

1. Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 76.

Dans cette opinion, les comités pourraient accepter ou refuser, sans autorisation de l'administration supérieure, les dons et legs qui leur sont faits sans charges, conditions ni affectation immobilière (1). Nous devons ajouter toutefois que les comités de patronage, à l'exemple des syndicats professionnels, ne peuvent posséder d'autres immeubles que celui nécessaire à leur réunion. Leur capacité en matière mobilière reste illimitée.

Le droit d'ester en justice, quoique non-mentionné dans la loi, découle naturellement de la capacité civile du comité qui sera représenté devant les tribunaux par son président en vertu d'une simple délibération, l'autorisation du conseil de préfecture ayant été supprimée par la loi du 8 janvier 1905.

Chaque année, le comité adresse au ministre du Travail un rapport détaillé sur ses travaux et l'état de sa situation financière avec les comptes de l'exercice écoulé et le budget de l'exercice courant.

Les comités qui ne se réunissent pas malgré deux convocations successives, ou qui commettent des abus graves dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent être dissous par décret après avis du comité permanent et dans ce cas leur actif sera dévolu, aux termes de l'article 3, aux sociétés de construction, associations de prévoyance et bureaux de bienfaisance de la circonscription. Étant donné l'institution obligatoire des comités l'ancienne circonscription va se trouver rattachée avec toutes ses charges aux comités voisins; dès lors, il eût été plus logique d'attribuer à ceux-ci les ressources du comité supprimé. Mais c'est une anomalie qui doit rester purement théorique; les comités qui ont

1. Loi du 4 février 1901, article 4.

un actif appréciable semblent devoir rester longtemps encore à l'état d'exception et comme ce sont précisément ceux-là qui auront su attirer la générosité des bienfaiteurs par leur propagande et leur activité, il n'est pas à redouter que leur inertie rende la dissolution nécessaire.

L'article 14 de la loi de 1906, reproduisant la législation antérieure, institue auprès du ministre de Travail un *Conseil Supérieur des habitations à bon marché*. Le décret du 10 janvier 1907 en fixe la composition : 45 membres dont 6 de droit et 39 nommés par le ministre (1). En fait, c'est un *Comité permanent* de 12 membres pris dans son sein qui suffit à toute la besogne. Son rôle est d'étudier toutes les questions d'ordre financier, technique et légal qui peuvent se présenter. Il examine les statuts, retour du comité de patronage, des sociétés qui demandent l'approbation ministérielle. C'est par ses soins que deux types de statuts ont été rédigés : un pour les sociétés coopératives ; l'autre pour les sociétés anonymes. Si les statuts présentés sont identiquement conformes à un des deux types, ils sont l'objet d'une approbation immédiate et nous avons dit qu'ils étaient assez bien rédigés et assez complets pour que les sociétés voulant éviter des retards aient tout avantage à les adopter purement et simplement (2).

Chaque année le Comité permanent présente au Conseil Supérieur deux rapports : l'un sur les demandes formées par les sociétés d'habitations à bon marché pour obtenir

1. Il comprenait 40 membres seulement sous le régime antérieur.

2. Une première édition avait paru en 1907, une seconde a été publiée en 1908, qui a été mise en concordance avec la loi de 10 avril 1908. Les sociétés s'en tiennent de plus en plus à une adoption pure et simple.

l'approbation de leurs statuts, sur leurs comptes rendus et bilans(1), sur les immunités fiscales accordées à ces sociétés sur les ressources à leur ménager et sur les moyens de développer l'amélioration du logement populaire; l'autre sur les travaux des comités de patronage d'habitations à bon marché. Ainsi, le Conseil supérieur peut se rendre compte du mouvement d'ensemble, comparer la situation des divers départements, signaler aux uns les initiatives heureuses prises par les autres, faire concourir les succès partiels au développement de l'œuvre générale.

Le Conseil supérieur constitue, de cette façon, un guide éclairé et précieux pour les comités locaux qui ont besoin de conseils. On a même vu, à maintes reprises, des membres du Conseil supérieur aller sur place à titre individuel porter les explications et les encouragements nécessaires. Il a contribué, pour une bonne part, à l'élaboration, puis à l'interprétation libérale de notre législation sur les habitations à bon marché.

§ 2. — *Bénéficiaires de la loi.*

Pour la détermination de ces bénéficiaires, il faut se placer à deux points de vue : *l'habitant; l'habitation* auxquels correspondent respectivement deux catégories de conditions :

A. — En ce qui concerne les *occupants des habitations à bon marché*, il était assez difficile et délicat de fixer des règles bien précises. La loi de 1894 n'admettait que les « personnes n'étant propriétaires d'aucune maison ». Ce critérium était assurément critiquable. Il était d'abord

1. Depuis 1910, l'examen des *Comptes rendus et bilans* des sociétés fait l'objet d'un 3^e rapport distinct.

insuffisant et pouvait devenir injuste. « S'il s'agit d'exclure tous les gens aisés, dit M. Rostand (1), on peut avoir l'aisance par la possession de valeurs mobilières et, d'autre part, il est absurde d'écarter un ouvrier du foyer amélioré dans la ville où il travaille, parce que ses parents lui auront laissé une chaumière dans son village d'origine. » Il était à peu près inapplicable, car il est impossible aux constructeurs ou prêteurs de vérifier si leurs clients ne possèdent déjà aucune maison dans toute l'étendue du territoire français. Enfin, il pouvait aboutir à des résultats fâcheux et entraver les développements les plus utiles. Il était possible à certains établissements mal disposés d'y trouver un prétexte légal pour refuser leur concours à des sociétés possédant déjà des immeubles.

Aussi, le législateur de 1906 a-t-il eu raison de supprimer cette condition inutile et souvent vexatoire. Désormais, la maison à bon marché ne pourra être vendue ou louée « qu'à *des personnes peu fortunées*, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire ». Certes l'expression « peu fortunées » est assez vague et il ne faut pas lui chercher une signification juridique; mais elle a d'abord l'avantage de permettre d'élargir un peu la sphère d'application de la loi et d'étendre « à de petits négociants, à de petits boutiquiers, à de petits façonniers (2) qui tout en n'étant pas, à proprement parler, des ouvriers et des travailleurs manuels n'en sont pas moins dignes des encouragements effectifs des pouvoirs publics ».

Ainsi, toutes les personnes de condition modeste sont

1. Note de M. Eug. Rostand dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1904, p. 59.

2. Et même à de « petits rentiers » exagère la circulaire de la Direction générale des contributions indirectes du 10 avril 1907 (*Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, 1907, 2^e partie, p. 265).

appelées à bénéficier des avantages légaux sans que l'on ait à distinguer s'ils occupent l'habitation à titre de locataires ou à titre de propriétaires. Mais à *qui incombera le soin d'apprécier la qualité des occupants* ? Ce sera, selon nous, à l'administration compétente pour accorder les différentes faveurs légales. Au cours de la discussion au Sénat, M. Demarçay ayant cru pouvoir dire que ce serait le rôle des comités locaux, M. le ministre du Commerce intervint pour déclarer qu'il y avait là « une erreur absolue » ; les comités, jugeant uniquement les conditions de salubrité des habitations, n'avaient pas à examiner la qualité des occupants (1). Aussi, nous ne pouvons admettre l'opinion de M. Challamel qui s'élève contre une circulaire de l'administration des contributions directes du 10 avril 1907 relative à l'application de la loi du 12 avril 1906, d'où il semble résulter que cette administration veuille se réserver l'appréciation de la situation des ayants droit, indépendamment de la valeur locative des logements qu'ils occupent. Selon lui, « la seule condition requise » pour obtenir les faveurs de la loi « c'est la subordination aux maxima de valeur locative fixés par l'article 5 (2) ». Et il cite, à l'appui de sa thèse, le passage suivant du rapport de M. Strauss : « A quel signe reconnaîtra-t-on que l'on a affaire à des personnes de ressources modestes ? Le signe le plus certain du degré de la fortune d'un individu est généralement le loyer : c'est la base qui sert à Paris pour dégrever les logements des petits locataires présumés indigents. Nous proposons d'adopter la même combinaison pour les maisons à bon marché et de supprimer purement

1. Sénat, séance du 20 mars 1906. *Journal Officiel* du 21 mars.

2. Notice résumée sur la loi du 12 avril 1906. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, n° 4.

et simplement la condition mise par le législateur de 1894 et qui risquerait, si elle n'était inefficace, d'être une entrave au développement des habitations économiques. Pour bénéficier des faveurs de la loi, les maisons ne devront plus répondre qu'aux conditions de l'article 5 ». Et en effet, l'article 9 de la nouvelle loi ne subordonne l'obtention des exemptions fiscales qu'aux « conditions prévues par l'article 5 », tandis que l'article 9 correspondant de la loi de 1894 parlait des « conditions exigées par les articles 1 et 5 ».

Cependant, nous estimons qu'à s'attacher aussi étroitement et exclusivement à la lettre de la loi, on arrive à en oublier l'esprit. Et d'abord, pourquoi avoir, de propos délibéré, introduit dans une loi une expression nouvelle que l'on sait d'avance réduite à néant par une autre disposition de la même loi qui doit en écarter toute possibilité d'application ? Ce n'est pas que cette expression ait été oubliée dans le feu de la discussion. Elle a été discutée, critiquée ; aussi, ce qui doit l'emporter sur les considérations littérales du texte, c'est l'esprit même de la loi, alors surtout que cet esprit se dégage nettement du rapport supplémentaire de M. Strauss, en date du 23 janvier 1906, c'est-à-dire postérieur à celui dont on opposait l'autorité. Le rapporteur s'y exprime ainsi : « On a fait remarquer avec raison que les mots, *personnes peu fortunées*, manquaient de précision. La commission n'en a pas moins, malgré la valeur des objections, cru devoir maintenir son texte. Dans son esprit, le bénéfice de la loi doit être acquis toutes les fois que le chiffre du loyer ne dépasse pas les maxima fixés par l'article 5. Néanmoins, pour éviter les abus, elle a laissé subsister l'expression « peu fortunées », qui permettra de refuser le bénéfice de la loi, par exemple, aux personnes qui ont en leur nom, d'une manière per-

manente, deux habitations, l'une à la ville, l'autre à la campagne (1). » Le rapporteur renouvela ses observations à la tribune du Sénat, le 13 février 1906 (2) et le texte de la commission fut voté sans qu'on y ait fait de nouvelles objections.

Voilà pour les individus, mais le plus souvent les faveurs légales ne parviendront à l'habitant que par l'intermédiaire d'une *société*. Les sociétés plus aptes à réunir des capitaux peuvent, en effet, beaucoup pour la réalisation de la loi; aussi jouissent-elles d'avantages particuliers si elles se soumettent à certaines conditions.

Aucune forme ne leur est imposée; elles peuvent être civiles ou commerciales; les associations constituées en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1907, pourraient aussi se mettre sur les rangs, bien que ce régime ne leur offre pas d'avantages.

Le décret réglementaire du 10 janvier 1907 place sur le même plan que les sociétés, les *institutions*. C'est une nouvelle disposition qui se justifie d'elle-même; il était singulier de voir les sociétés distribuant des dividendes, même limités, traitées plus favorablement que les œuvres purement philanthropiques.

Sociétés ou institutions doivent, pour bénéficier des faveurs légales :

1^o Avoir pour objet de réaliser l'acquisition, la construction, la vente ou la location d'habitations salubres et à bon marché ainsi que de leurs dépendances ou annexes, telles que bains, lavoirs, soit l'amélioration ou l'assainissement d'habitations existantes et la vente ou la location

1. Rapport supplémentaire de M. Strauss, au Sénat, du 23 janvier 1906, annexe n° 3. *Journal officiel* du 4 mars 1906, p. 1.

2. V. la discussion au *Journal officiel* du 14 février 1906.

de jardins formant dépendances des habitations, soit l'achat d'immeubles destinés à ces usages.

Il est à remarquer que le décret de 1907 ne dit plus, selon l'expression du règlement de 1895, que cet objet doit être *exclusif*. Il semble en résulter que les sociétés sont libres désormais de consacrer une partie de leurs efforts et de leurs ressources à d'autres opérations, pourvu que leurs entreprises puissent se rattacher par un lien quelconque à l'œuvre des habitations à bon marché, celles-ci devant rester leur objet principal (1). Mais une société courrait le risque de perdre son caractère de société d'habitations à bon marché et par conséquent le bénéfice de la loi de 1906, si, par exemple, elle n'observait pas pour *toutes* ses maisons le taux maximum de loyer prévu par l'article 5 ;

2° Limiter leurs dividendes annuels à un chiffre maximum fixé à 4 0/0 par le décret réglementaire du 10 janvier 1907. On a voulu, sans gêner les sociétés intéressantes, écarter les professionnels de la spéculation ;

3° Faire approuver leurs statuts ainsi que toutes modifications qui y seraient apportées, par le ministre du Travail, après avis du comité de patronage et du Comité permanent. Elles doivent, en outre, dans les trois mois qui suivent la clôture de chaque exercice, adresser au ministre du Travail, par l'intermédiaire du préfet, le compte rendu de l'assemblée générale de la société, accompagné du bilan ; documents qui sont soumis à l'examen du Comité permanent.

Enfin, la loi de 1906, par une disposition nouvelle, a prévu une sanction à l'encontre des sociétés qui tente-

1. Société philanthropique de Paris. — Société anonyme des logements économiques et d'alimentation de Lyon.

raient de surprendre indûment ses faveurs ; c'est le retrait de l'approbation après enquête.

Les sociétés fonctionnant sous le régime antérieur n'auront, pour participer aux avantages de la nouvelle loi, qu'à conformer leurs statuts à ses prescriptions.

B. — *A quelles conditions une habitation peut-elle être considérée comme habitation à bon marché ?* — Nous touchons ici à la question capitale. Il s'agit, en effet, de délimiter le champ proprement dit d'application de la loi, et du même coup d'en consacrer les répercussions tant financières que sociales. La solution en est extrêmement délicate.

Et d'abord, quel critérium convenait-il d'adopter ? On s'en est tenu au procédé de la loi de 1894 qui limitait l'importance de l'habitation en prenant pour terme de comparaison la valeur locative. Mais rien n'est plus variable que la valeur locative d'un immeuble ; aussi, était-il impossible de fixer un taux de loyer uniforme pour toute la France. Ces causes de variation sont très diverses et leur influence respective bien difficile à mesurer ; l'une d'elles, cependant, se retrouve d'une façon constante et ses effets sont plus réguliers et moins imprécis : c'est l'importance de la population.

C'est pourquoi, conservant d'ailleurs le système de la loi précédente, on a divisé les communes en un certain nombre de séries et déterminé, pour chacune d'elles, la valeur locative maxima à partir de laquelle une maison cesserait d'avoir le caractère d'habitation à bon marché. On a créé une nouvelle série pour les communes de 4.001 à 2.000 habitants. Il a fallu se préoccuper aussi de la situation particulière des banlieues ; dans le voisinage des villes, les dépenses de construction, le prix des matériaux, de la main-d'œuvre, sont plus élevés, les terrains plus chers qu'en pleine campagne, et on a accordé aux

banlieues un régime spécial. En ce qui concerne la banlieue de Paris, on a modifié la loi de 1894 qui traitait uniformément toutes les localités distantes de 40 kilomètres. On a justement fait remarquer que le voisinage de la capitale ne se faisait pas sentir au même degré sur tous les points situés dans ce rayon de 40 kilomètres, et on a divisé la banlieue de Paris en deux zones distinctes : la première, la plus rapprochée de la capitale, bénéficiant des faveurs les plus importantes : la seconde, la plus éloignée de Paris, et recevant de moindres avantages, mais restant d'ailleurs favorisée.

Les éléments d'évaluation étant en somme très élastiques, on conçoit qu'il ait été difficile d'établir des chiffres ne donnant prise à aucune critique, capables de réunir dans un commun accord tous les intérêts en jeu. Aussi l'article 5 qui fixe les maxima de valeur locative a donné lieu au Sénat, sinon à la plus grande bataille, du moins au plus grand nombre d'escarmouches. Enfin, après de longs débats, une discussion abondante et quelquefois confuse on aboutit à dresser le tableau suivant limitant la valeur locative maxima que ne devraient pas dépasser les habitations « à bon marché ».

1°	Communes au-dessous de 1001 habitants	140 fr.
2°	— de 1001 à 2000 —	200
3°	— de 2001 à 5000 —	225
4°	Communes de 5001 à 30.000 hab. } Banlieue des communes de 30.001 à 200.000 hab. } dans un rayon de 10 kilomètres. }	250 fr.
5°	Communes de 30.001 à 200.000 habitants. } Banlieue des communes de 200.000 habitants et } au-dessus, dans un rayon de 15 kilomètres. }	325 fr.
6°	Grande banlieue de Paris, c'est-à-dire, communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 15 kilomètres et n'excède pas 40 kilomètres. }	400 fr.
7°	Petite banlieue de Paris, dans un rayon de 15 kil.	440 fr.
8°	Communes de 200.001 habitants et au-dessus..	550 fr.
	Ville de Paris	550 fr.

Ces maxima s'appliquent exclusivement aux logements des maisons collectives. En ce qui concerne les maisons dites individuelles dont la construction est relativement plus coûteuse, à cause du terrain notamment, ces maxima sont majorés d'un cinquième.

Il n'y a pas de critérium absolument précis permettant de départir, suivant un type invariable, ces deux catégories de maisons. Voici les indications données à cet égard par la circulaire de la Direction générale des contributions directes du 10 avril 1907 : « D'une façon générale, une maison est individuelle ou collective selon que, par l'agencement des pièces, la disposition des moyens d'accès et de dégagement, etc., elle est destinée à ne recevoir normalement qu'un seul ménage ou qu'elle comporte, au contraire, plusieurs logements dont chacun se suffit à lui-même et peut abriter une famille. C'est ainsi, par exemple, que, dans un même corps de bâtiment, on devra considérer comme constituant autant de maisons individuelles toutes les parties, qui d'ailleurs entièrement isolées les unes des autres du sol à la toiture, sont occupées ou destinées à être occupées par un seul ménage ; tandis qu'un bâtiment moins important pourra constituer une maison collective, s'il est divisé en logements indépendants les uns des autres, mais ayant la même porte d'entrée et un escalier commun. Ne pas confondre avec ces derniers, les immeubles tels que hôtels, pensions de famille, destinés à la vie en commun qui, en aucun cas, ne peuvent prétendre au bénéfice de la loi. »

Cette dernière opinion constitue, nous semble-t-il, une interprétation législative qui, à vouloir se montrer trop rigoureuse, en arrive à être inexacte. On ne trouve, en effet, dans la lettre de la loi, aucune distinction et dans son esprit aucune raison d'un traitement différent entre

« l'immeuble consacré à l'établissement de garnis hygiéniques ne rapportant pas plus de 4 0/0 et l'immeuble constitué par des chambres ou des logements loués au terme ou même au mois ». Nous avons vu quel intérêt urgent il y avait à fournir un abri sain et moral aux célibataires et surtout aux jeunes filles isolées trop pauvres pour avoir en même temps que des meubles un logement privé et permanent (1).

Comment déterminer la valeur locative des maisons ou logements ? Le mode d'évaluation établi par l'ancienne loi était des plus défectueux. Il avait pour base le revenu net imposable à la contribution foncière déterminé conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1390. D'où des calculs assez compliqués. Il fallait d'abord ajouter un tiers à ce revenu net pour obtenir le loyer réel, et on n'arrivait ensuite à la valeur maxima qu'en augmentant encore de son dixième le chiffre ainsi obtenu. D'autre part, on avait pu voir, dans la pratique, les administrations publiques, par excès de zèle, interpréter les termes de la loi d'une façon tellement restrictive que la volonté très certaine du législateur s'est trouvée méconnue. C'est ainsi que, pour l'application du tarif légal, certains agents des contributions directes avaient refusé de prendre pour base le

1. C'est en présence de cette situation que le *Conseil supérieur* des habitations à bon marché émettait, dans sa session du 30 mai 1908, l'avis suivant : « Que le bénéfice des dispositions de la loi du 12 avril 1906 appartient aux hôtels populaires pour personnes peu fortunées au même titre qu'aux autres maisons salubres et à bon marché remplissant les conditions de ladite loi (*Rapport pour l'année 1907*, p. 84). » — Sur la proposition de M. Ambroise Rendu, le conseil municipal de Paris avait déjà, le 28 janvier 1908, émis le vœu : « Que l'administration des contributions directes ne fasse pas de distinction, au point de vue de la loi de 1906, entre les habitations à bon marché, qu'elles reçoivent des locataires à la journée, au mois ou au terme ».

loyer perçu et prétendu qu'il fallait apprécier la valeur locative de l'habitation par comparaison avec celle des locaux environnants. Cette manière de procéder, légitime quand il s'agit des logements ordinaires, est inadmissible en ce qui concerne les habitations pour lesquelles le législateur a institué un régime de faveur qui les fait sortir légalement de la règle commune. Elle irait exactement à l'encontre du but proposé, aboutissant à taxer ces habitations d'autant plus cher qu'elles sont plus salubres et que le loyer en est plus réduit. Et puis, c'était l'impossibilité absolue pour toutes les sociétés de faire œuvre utile et pratique, car elles ne pourraient jamais être assurées que leurs maisons rentreront ou se maintiendront dans les limites ainsi fixées. Cependant, dans les dernières années, divers arrêts du Conseil d'État ont condamné ce mode de procéder, l'administration des contributions directes voulant maintenir ses prétentions. Néanmoins, pour mettre le constructeur à l'abri d'un revirement de jurisprudence, il était utile d'insérer dans la nouvelle loi une disposition expresse.

Désormais, la valeur locative des logements est déterminée par le prix du loyer porté dans les baux. Ce prix est augmenté, le cas échéant, du montant des charges autres que celles de salubrité (eau, vidange, etc.), et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie. Par contre, il est diminué du montant de la valeur locative afférente aux jardins ou autres emplacements compris dans le bail qui ne constitueraient pas, pour l'habitation, un moyen indispensable d'accès, d'éclairage ou d'aération (Circul. du 10 avril 1907). S'il n'existe pas de bail, ceci est spécial aux maisons individuelles habitées par le propriétaire, la valeur locative est fixée à 5,56 0/0 du prix de revient réel de l'immeuble, prix réduit, le cas échéant, à raison de la

valeur vénale des emplacements accessoires ainsi qu'il est expliqué ci-dessus. Antérieurement, ce taux était de 4,27 0/0 et s'appliquait au revenu net; actuellement, on prend pour base la valeur locative et le taux de 5,56 0/0 a été obtenu en multipliant par $\frac{4}{3}$ le taux de 4 fr. 17 résultant des nouvelles estimations des propriétés bâties effectuées en 1899-1900. La loi impose, d'ailleurs, aux propriétaires, de prouver l'exactitude des bases d'évaluation par la production de tous documents utiles (baux, contrats, devis, mémoires, etc.).

Il est bien entendu que ces procédés ne sont prescrits que pour rechercher s'il convient d'accorder ou non les exemptions d'impôts prévues par la loi; pour toutes les autres charges fiscales, l'habitation à bon marché reste soumise aux règles ordinaires d'évaluation.

Les chiffres ainsi fixés ne sont pas immuables, et une heureuse innovation est venue apporter plus de souplesse et d'élasticité au fonctionnement de la loi. Au cours de la discussion au Sénat, on a fait très justement observer que les conditions économiques de deux communes de population égale sont éminemment variables, suivant que la commune est purement industrielle ou purement rurale, qu'il y a ou non pénurie de logements, suivant enfin des données assez changeantes sur toute l'étendue du territoire. D'autre part, la physionomie des communes n'est point uniforme; elle se modifie à mesure que changent les conditions économiques et sociales. C'est pour donner, dans la plus large mesure, satisfaction à ce « besoin d'adapter la loi aux nécessités locales », qu'on a introduit un mécanisme nouveau consistant dans le fonctionnement d'une commission départementale composée d'un juge au tribunal civil, d'un conseiller général et d'un agent des contributions directes, désignés par le préfet.

Cette commission devra apprécier, commune par commune, et tous les cinq ans, si les maxima fixés par la loi doivent être atteints ou s'ils doivent être abaissés. Les chiffres ainsi fixés par elles ne pourront pas être supérieurs aux maxima légaux, mais ils pourront être abaissés dans la limite d'un quart (1).

Il y a cependant une hypothèse dans laquelle les maxima pourront être dépassés jusqu'à concurrence d'un dixième; elle est spécifiée par l'article 61 du décret réglementaire du 10 janvier 1907 qui s'exprime ainsi : « Les immeubles admis à jouir du bénéfice de la loi, et qui viennent à être transformés ou agrandis sont considérés comme ayant acquis une valeur sensiblement supérieure au maximum légal, quand leur nouvelle valeur locative *dépasse de plus d'un dixième* les maxima fixés à l'article 5 de la loi (2). »

1. On a critiqué la composition, on a même contesté la raison d'être de ces commissions départementales, et partant du maximum local pouvant être établi dans le maximum légal (Raoul de la Grasserie, *Commentaire de la loi de 1906. Lois nouvelles*, 1908, 1^{re} partie, p. 340). Peut-être bien aurons-nous rarement l'occasion de voir une commission prendre l'initiative de modifier les maxima établis par la loi. Il n'en est pas moins vrai que l'établissement de ces commissions répond à des préoccupations parfaitement raisonnables; et puis elles ne seront guère gênantes..., une fois tous les cinq ans.

2. Cette disposition ne doit pas atteindre les immeubles dont la plus-value pourrait être qualifiée de *passive*, c'est-à-dire résulterait d'une hausse du prix des terrains et des matériaux ou de travaux publics, de percements de rues par exemple. C'est de la valeur locative appréciée « *au moment de la construction* » que dépendent le caractère d'habitation à bon marché et les avantages qui s'y rattachent. De même, si une commune, par suite de la diminution de sa population, venait à passer dans une catégorie inférieure, les maisons existantes conserveraient leurs imunités même si leur valeur locative était supérieure au maximum prévu pour la catégorie dans laquelle la commune se trouve actuellement classée.

Le titre V de ce décret règle les divers points de détail relatifs au classement des communes dans leurs catégories respectives.

La question s'était posée, sous l'empire de la législation antérieure, de savoir comment il convenait de procéder à l'égard des maisons collectives dont les locaux sont, d'une manière générale, distribués en logements à bon marché, mais qui comportent cependant soit une boutique affectée au commerce, soit quelques appartements loués dans les conditions ordinaires. L'administration saisie de ces difficultés avait, il faut le reconnaître, établi une jurisprudence très libérale, tout en faveur des habitations à bon marché (1) ; il était bon néanmoins de consacrer législativement cette jurisprudence. Aussi, le nouvel article 5 a-t-il supprimé le mot « *exclusivement* » qui prêtait à contestation, et il dispose expressément que le bénéfice de la loi est acquis par cela seul que la *destination principale* de l'immeuble est d'être affecté à des habitations à bon marché, mais qu'il est réservé aux seules parties dudit immeuble qui sont réellement occupées par des habitations à bon marché.

Enfin, mentionnons une innovation dont le principal intérêt a été de constituer la première étape vers la solution des deux questions étroitement liées, de l'acquisition de la petite propriété et du bien de famille insaisissable, qui viennent d'être résolues par les lois du 10 avril 1908 et du 12 juillet 1909.

Ces vœux avaient été émis, à plusieurs reprises, par différents congrès et conseils compétents dans le but de voir étendre le bénéfice de la loi de 1894 aux *jardins ouvriers*. La loi de 1906 leur a donné satisfaction en par-

1. Circulaire du 10 décembre 1898.

tie. Les jardins ouvriers resteront imposables à la contribution foncière. Le dégrèvement eût été si minime (0 fr. 26 pour un jardin de 5 ares) qu'il n'aurait présenté aucun intérêt réel pour les contribuables, mais, par contre, aurait eu pour résultat d'entraîner des complications d'écritures et d'augmenter encore, si possible, la confusion des documents cadastraux. Sous cette réserve, le jardin sera complètement assimilé à la maison, et notamment en ce qui concerne les facilités de crédit, les assurances, etc., et le principal objet poursuivi par les propagandistes du jardin ouvrier et populaire sera atteint. Il était assez difficile de déterminer pratiquement les conditions à remplir par ces jardins pour recueillir les avantages légaux. On a abandonné le système des maxima de valeur locative, les bases d'évaluation étant ici trop incertaines, et on a pris leur surface pour limite. Leur étendue ne pourra pas être supérieure à 5 ares, s'ils sont attenants aux constructions. Cette superficie maxima est portée à 10 ares pour les jardins non-attenants aux constructions, à la condition qu'ils soient possédés dans la même localité, par les mêmes propriétaires. Cette distinction entre les contenance des jardins attenant ou non aux constructions, s'imposait par la différence de valeur des terrains suivant qu'ils sont rapprochés ou éloignés des agglomérations bâties (4).

1. La loi du 10 avril 1908 a étendu ces avantages indistinctement aux champs et jardins n'excédant pas 1 hectare. V. *infra*.

§ 3. — *Facilités de crédit*

Nous touchons ici au nœud de la question. La grosse difficulté pratique à résoudre, c'est le groupement des capitaux et c'est la condition essentielle à laquelle est subordonné le développement de l'œuvre des habitations à bon marché. La loi de 1894 avait bien ouvert des facilités de prêts à certains établissements publics ; mais il faut reconnaître que ses dispositions n'avaient point reçu les applications qu'on pouvait espérer. De toutes parts se faisaient entendre les doléances des constructeurs se plaignant de l'insuffisance des ressources mises à leur disposition, et c'était un objet de préoccupation constante pour tous ceux qui s'occupaient de la question du logement ouvrier. Aussi, le gouvernement se plaçait-il à ce point de vue spécial dans le projet de loi déposé au Sénat par M. Trouillot, le 17 mars 1904. Toutes les autres modifications apportées au texte de la loi de 1894 sont des additions au projet primitif, et c'est ce projet reproduit presque textuellement par la commission qui est devenu l'article 6 de la loi de 1906. Il ouvre aux intéressés de nouvelles sources de capitaux, en même temps qu'il permet de puiser plus largement aux anciennes.

A. — *Bureaux de bienfaisance et assistance. — Hospices et hôpitaux.* — Aux termes de la loi de 1894, les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, pouvaient, avec l'autorisation préfectorale, employer le cinquième de leur patrimoine à la construction des maisons à bon marché, dans les limites de leurs circonscriptions charitables, ainsi qu'en prêts hypothécaires aux sociétés de construction et aux sociétés de crédit et en obligations de ces sociétés. Malheureusement, le Comité permanent ne pouvait

que se lamentent annuellement sur l'indifférence générale qui accueillait ces dispositions, malgré les circulaires pressantes et répétées envoyées par le ministre aux commissions administratives et hospitalières, pour les engager à user de la faculté légale qui resta lettre morte jusqu'en 1902. Pour l'année 1905, le rapport du Comité permanent constate qu'à la suite des demandes de renseignements exigées par le ministre, les réponses transmises furent peu nombreuses et presque toutes négatives.

D'une enquête ministérielle faite au début de 1906, qui d'ailleurs est restée très incomplète, on peut dégager deux motifs dominants allégués par les administrations charitables. La plupart se retranchent derrière l'absence de ressources ; d'autres soutiennent que dans leur circonscription la question ne se pose même pas, les logements salubres et économiques étant en nombre suffisant ! C'est en se plaçant à ce point de vue que le législateur de 1906 s'est efforcé de remédier à l'inefficacité du régime antérieur.

D'abord, il a notablement accru les facultés d'emploi de fonds des établissements de bienfaisance qui pourront souscrire des actions des sociétés d'habitations à bon marché, à la condition que ces actions soient entièrement libérées et ne puissent dépasser les deux tiers du capital social. Cette double réserve est l'expression d'une sollicitude toute particulière pour les deniers publics qui, ne pouvant se substituer complètement aux capitaux privés, « auront, pour garantie, l'intérêt des initiatives individuelles à assurer une bonne gestion (1) ».

En second lieu, la faculté de prêt de ces établissements n'est plus renfermée dans les étroites limites de leurs

1. Rapport Strauss au Sénat, du 23 mars 1905, annexe n° 81. *J. off.* du 3 juin 1905, p. 329.

circonscriptions charitables ; ils peuvent les déborder et faire rayonner leur action partout où ils le jugent possible et utile (1). Les bonnes volontés ne connaîtront donc plus d'obstacles, il est à souhaiter qu'elles se manifestent nombreuses.

B. — *Caisse des Dépôts et Consignations*. — On a reproduit purement et simplement les dispositions antérieures : « La Caisse des Dépôts et Consignations reste autorisée, dit l'article 6 *in fine*, à employer jusqu'à concurrence du cinquième le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit. »

Toutes les caisses d'épargne sont tenues (loi du 20 juillet 1895, art. 1) de verser à la Caisse des Dépôts et Consignations les sommes qu'elles reçoivent des déposants et celle-ci a la charge du placement de ces fonds. Or, le fonds de réserve de cette caisse, rendu obligatoire par la loi du 20 juillet 1895 et qui peut atteindre le dixième du montant des dépôts, est alimenté par « la différence entre les intérêts servis chaque année aux caisses d'épargne et le revenu des valeurs du portefeuille et du compte courant avec le Trésor, par les intérêts et les primes d'amortissement provenant de ce fonds lui-même, etc. » Cette réserve sert de garantie aux déposants des caisses d'épargne au cas où, par suite d'événements imprévus, celles-ci ne pourraient pas les rembourser. Il est évident qu'en face de

1. Il est à noter que la loi de 1906 a ajouté à l'énumération de ces établissements, les *bureaux d'assistance* créés par la loi du 15 juillet 1893. Quant aux prêts, ils ne seront plus nécessairement *hypothécaires* ; il sera prudent cependant d'exiger des garanties réelles. Enfin, comme sous le régime antérieur, ce qui est regrettable, ces prêts ne seront pas consentis aux particuliers mais exclusivement aux « sociétés », c'est-à-dire aux sociétés visées par l'article 13 bien que l'article 6 ne précise pas.

l'accumulation des épargnes déposées et étant donné « l'affectation sacrée » de ces fonds de réserve, on ne devait en régler l'emploi qu'avec la plus grande prudence. Mais n'est-ce pas pousser à l'excès cette prudence, pour mieux dissimuler, peut-être, sous des dehors timorés, un parti pris hostile, que de sembler croire (on l'a déclaré lors de la discussion de la loi de 1894 où cette disposition a été vivement combattue) qu'on enlevait ainsi leur garantie aux déposants, comme si elle était perdue d'avance, par cela seul qu'on se proposait d'en utiliser un cinquième au profit de l'œuvre des habitations à bon marché ?

Du reste, la Caisse des Dépôts et Consignations allait se charger elle-même de rassurer les plus inquiètes sollicitudes. Lors de la promulgation de la loi, elle se refusa absolument à organiser un service de prêts, alléguant l'impossibilité où elle était d'avoir des renseignements sur la solidité des opérations faites par les sociétés emprunteuses, et de surveiller l'emploi des fonds mis à leur disposition.

C'est alors que M. Siegfried, le promoteur de la loi de 1894, prit l'initiative de fonder une société intermédiaire, société-tampon qui, s'interposant entre les sociétés locales et la Caisse de l'État, lui servirait de garantie et diminuerait ses responsabilités : c'est la *Société de Crédit des habitations à bon marché*.

Elle consent elle-même des prêts aux sociétés, après enquête faite sur leur situation sociale et financière, reçoit en échange les obligations de ces sociétés qu'elle escompte ensuite à la Caisse des Dépôts et Consignations après y avoir donné sa garantie. Les fonds sont ainsi avancés par la Caisse d'État au taux de 2 0/0 et la Société de crédit les distribue elle-même aux sociétés locales au taux de

3 0/0, l'écart de 10/0 servant à couvrir les frais d'administration et à constituer une réserve.

Cette société a parfaitement rempli son rôle, elle a rendu de réels services dans la mesure, toutefois, où le lui permettaient les avances de fonds limitées avec parcimonie par la Caisse des Dépôts et Consignations. En effet, bien que ne voulant consentir aucun prêt en dehors de son intermédiaire, elle a limité le chiffre de ses avances à 5 millions et au 31 décembre 1903, le montant des dépôts des caisses d'épargne atteignant 165 millions, elle pouvait déjà disposer d'une somme de 35 millions. Or, au 31 décembre 1905, la Société de Crédit avait consenti à 38 sociétés 75 prêts représentant une somme totale de 4.504.100 francs. Il avait été remboursé sur cette somme 359.800 francs, c'est-à-dire que le montant des avances faites par la Caisse des Dépôts et Consignations s'élevait à 4.144.300 francs ; la limite étant 5 millions, la Société de Crédit ne pouvait plus disposer que d'un reliquat de 855.700 francs (1); elle avait à peine de quoi alimenter l'année courante, et serait bientôt obligée de limiter ses prêts annuels au chiffre de ses remboursements. Cette éventualité avait été déjà envisagée dès le début de l'année 1905, et le 7 mars 1905, à la Chambre des députés, adressant une question au ministre des Finances, M. Messimy, appuyé par M. Siegfried, faisait ressortir l'avantage qu'il y aurait à ce que la Caisse des Dépôts, entrant mieux dans la pensée du législateur, consentît à organiser un service de prêts directs. Le rouage intermédiaire absorbait *ab initio* 1 0/0 d'intérêt; et puis les prêts faits par la Société de crédit devaient lui rapporter 3 0/0 nets de tous frais accessoires et impôts qui ressortent

1. Rapport au Conseil supérieur pour l'année 1905.

à la charge de la société emprunteuse, ce qui donne un taux minimum de 3,25 0/0. On pouvait espérer, avec le système des prêts directs, obtenir un taux plus favorable avec une durée plus longue. M. Delatour, directeur de la Caisse, déclara que le comité de surveillance étudiait précisément les moyens d'établir cette organisation sur le modèle de la Caisse belge. Effectivement, une notice du 26 mars 1906 résolvait la question dans les termes suivants :

La Caisse consentira désormais des prêts directs au taux de 3 0/0 sous la double condition :

1° Que la moitié des sommes dues par les acquéreurs de maisons individuelles sera couverte par des contrats d'assurance temporaire souscrits auprès de la Caisse nationale d'assurances en cas de décès ;

2° Que tout dividende à servir aux actionnaires soit limité à 3,25 0/0 au maximum.

Si la société ne remplit pas ces conditions, le taux est fixé à 3,25 0/0 ; mais il est accordé une bonification de 0,25 0/0 sur toute partie du prêt dont le remboursement en capital est garanti à la société par des contrats d'assurance temporaire. Pour le montant des avances, on a appliqué le système belge ; par exemple, une société anonyme dont les actionnaires n'ont versé que le quart de l'apport, aura la faculté d'emprunter une somme égale au capital souscrit, ou bien une fois et demie cette somme s'il s'agit de prêts sur garantie.

Ces dispositions renferment de notables améliorations, surtout en ce qui concerne la durée du prêt, fixée jusqu'alors à vingt-cinq ans, « qui dépend, pour chaque société de ses conditions particulières de fonctionnement » et dans une lettre au ministre, le directeur précise : « S'il s'agit de maisons collectives destinées à la

location et élevées dans un grand centre où des déplacements d'industrie ne soient pas à craindre, un terme supérieur pourra leur être fixé. » En effet, si pour une maison individuelle, le délai normal de trente ans n'a pas besoin d'être prolongé, car il représente le temps moyen de l'existence active d'un travailleur, cela ne saurait suffire pour les maisons collectives données à bail, qui nécessitent une dépense initiale plus lourde et des frais d'entretien plus élevés. D'ailleurs, une fois amorties, elles pourront être louées dans de meilleures conditions; n'est-il pas équitable de répartir dans une juste mesure cet amortissement entre les générations présentes et futures qui en profiteront? C'est que l'importance de l'annuité se ressent beaucoup des variations dans la durée de l'amortissement.

Aux taux de 40/0 l'amortissement en 30 ans est de	1,78 0/0
— 40 ans —	1,05 0/0
— 50 ans —	0,65 0/0(1).

Ainsi, conformément au vœu du Conseil Supérieur et selon la pratique libérale heureusement suivie par l'Assistance Publique de Paris, pensons-nous qu'il serait très utile d'adopter comme règle précise le délai de cinquante ans pour les prêts relatifs aux maisons collectives louées à bail.

On doit approuver aussi les avantages accordés aux prêts accompagnés d'assurances temporaires; car il est éminemment désirable de voir se développer chez nous cette pratique si répandue en Belgique d'une des formes les plus morales de la prévoyance. Cependant, il est tout à fait regrettable que l'on n'ait pas songé à dispenser de cette conditions les maisons collectives pour lesquelles l'assurance sur la vie n'est pas praticable.

1. Ferrand. *L'Habitation à bon marché*, p. 179.

Mais la plus grave critique que l'on puisse adresser aux dispositions adoptées par la Caisse des Dépôts concerne le taux de l'intérêt. Pendant dix ans cette caisse a prêté 5 millions au taux de 2 0/0 à une société privée dite Société de Crédit des habitations à bon marché et lorsque « voulant donner des preuves de sa bienveillance et favoriser le développement de l'œuvre », elle supprime cet intermédiaire onéreux qui prélevait 1 0/0 de commission, elle ne consentira des prêts directs qu'en prélevant un intérêt de 3 et de 3, 25 0/0 ; mais alors, ne valait-il pas mieux avoir recours à cette société de crédit qui, sans exiger aucune des conditions sus-énoncées, ne demandait que 3 0/0 d'intérêt ? Pour expliquer ces dispositions, M. Delatour déclara que n'ayant plus la garantie de la « société-tampon », il était obligé de prélever une « prime de risque » ; du reste le taux de 2 0/0 accordé à cette société n'était qu'une « mise en train » pour une somme strictement limitée de 5 millions et maintenant que par la voie des prêts directs, on offrait aux sociétés de construction et de crédit « un réservoir important de plusieurs dizaines de millions » il ne fallait pas « entrer à pleines voiles dans l'innovation », mais le temps de voir ce qu'allait donner le nouveau système. « Au surplus ce sont les conditions des prêts de la Caisse belge toujours citée comme exemple qui ont même été améliorées sur certains points (1) ».

Mais, en Belgique, les taux primitivement fixés à 3 0/0 pour les sociétés de construction et à 2 1/2 pour les sociétés de crédit furent élevés le 27 juillet 1899 à 3 et 3, 25 0/0 uniquement pour ne pas être débordé par l'afflux des

1. M. Delatour au Sénat. Séance du 13 février 1906. *J. Off.* du 14 février.

demandes auxquelles on prévoyait qu'il ne serait bientôt plus possible de répondre, ce qui est en effet arrivé : la limite légale de son autorisation d'emploi en prêts de cette nature est atteinte actuellement.

Quoiqu'il en soit, les intéressés auront peine à comprendre que, contrairement à l'effet toujours poursuivi et obtenu en pareil cas, la suppression d'un intermédiaire aboutisse à un renchérissement du crédit et que l'État en se substituant à la société-tampon à laquelle il prêtait à 2 0/0 relève brusquement le taux de ses prêts directs à 3,25 0/0.

Il est une deuxième condition mise à l'obtention du taux réduit de 3 0/0 qui a été vivement critiquée, à tort selon nous, et même représentée comme contraire à l'esprit de la loi. C'est celle qui impose aux sociétés emprunteuses de limiter à 3,25 0/0 au maximum le dividende à servir aux actionnaires, alors que la loi, avait fixé 4 0/0. Il ne faut pas oublier que ce chiffre de 4 0/0 est un maximum, c'est-à-dire que si on n'a pas le droit d'aller au delà, on est parfaitement libre de se mouvoir en deçà et, ce faisant, on est resté dans les termes et dans l'esprit de la loi. Nous ajoutons même qu'il y a là un excellent principe posé par la Caisse des Dépôts et Consignations, susceptible de favoriser le développement des sociétés à caractère plus nettement philanthropique de préférence aux sociétés de pure spéculation, ce qui est bien servir le but de notre œuvre. Et nous serions d'avis de subordonner tous les prêts indistinctement à cette condition restrictive lorsqu'au bout d'un certain temps de fonctionnement, il aura été reconnu que ces institutions sont assez répandues pour pouvoir absorber à elles seules la plus grande partie des facultés disponibles.

Qu'allait-il advenir de la Société de Crédit? Ayant

épuisé le montant de ses avances qui ne lui furent pas renouvelées, elle dut interrompre ses opérations. Il est permis de le regretter. En principe, la nécessité d'un intermédiaire ne s'imposait pas, mais comme en fait les conditions de cette société étaient pour le moins aussi avantageuses que celles des prêts directs, on pouvait parfaitement la laisser subsister, car elle était susceptible de rendre encore, dans une sphère d'action distincte, de réels services. Il lui était plus facile de se mettre à la portée des entreprises naissantes, les plus modestes, des coopératives par exemple, ayant le loisir d'étudier attentivement chaque cas particulier ; elle pouvait même consentir des prêts hypothécaires individuels, toutes choses qui exigent une extrême souplesse de fonctionnement peu compatible avec une grande administration comme la Caisse des Dépôts. Celle-ci, d'autre part, s'adressant dans des conditions de sécurité absolue aux grandes sociétés anonymes qui, par leur ancienneté, leurs capitaux et leur réserve présentent les mêmes garanties que la Société de Crédit, pouvait consentir un taux réduit de manière à développer la construction des maisons collectives dans les grandes villes (1).

Il faut reconnaître cependant que la Caisse des Dépôts

1. Différents vœux ont été émis dans le sens d'un abaissement du taux des prêts, dès 1906, par le Conseil supérieur, en 1907, par le Conseil départemental de la Seine et enfin le 7 juillet 1909 par le Conseil municipal de Paris qui, sur la proposition de M. Ambroise Rendu, formulait ainsi ses desiderata. « Que le taux des prêts consentis par la Caisse des Dépôts et Consignations aux Sociétés d'habitations à bon marché soit uniformément fixé à 3 o/o sans que ces sociétés soient tenues de réduire leurs dividendes au-dessous de 4 o/o, ou qu'elles aient l'obligation de faire contracter à leurs actionnaires et locataires des assurances temporaires en cas de décès ; qu'en tout cas le taux de 3 o/o soit accordé aux sociétés emprunteuses qui disposent d'un gage supérieur au montant du prêt à consentir.

et Consignations s'efforce de faire oublier le mauvais accueil qu'elle avait fait au début aux dispositions légales. Dans les dernières années elle s'est engagée plus largement dans la voie qui lui est ouverte. C'est en présence de ces dispositions favorables affirmées à plusieurs reprises que la commission sénatoriale n'avait pas accueilli dans son projet un vœu de la Fédération des sociétés d'habitations à bon marché de la Seine tendant à substituer aux termes « la Caisse sera autorisée » une expression plus énergique faisant à cet établissement presque une obligation de prêter aux sociétés d'habitations à bon marché. Il lui répugnait d'imposer une obligation de cette nature à un établissement autonome et responsable comme la Caisse des Dépôts.

C. — *Caisses d'épargne.* — L'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 relative aux Caisses d'Épargne autorisait ces établissements à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune en diverses valeurs locales et notamment en « acquisition ou construction d'habitations à bon marché ; en prêts hypothécaires aux sociétés de construction ou aux sociétés de crédit et en obligations de ces sociétés ». Mais, malgré des circulaires ministérielles souvent rappelées, malgré les invitations réitérées du Conseil supérieur, ce n'est que bien lentement, sauf d'heureuses exceptions, que les Caisses d'Épargne sont entrées dans la voie des placements immobiliers. Les premières participations des Caisses d'Épargne à l'œuvre du logement populaire remontent aux années 1887-1888, c'est-à-dire huit ans avant l'intervention législative de 1895. Le mérite en revient aux Caisses d'Épargne de Lyon et de Marseille qui, la première agissant sans autorisation, la seconde ayant obtenu une autorisation spéciale, avaient inauguré

un mode de placement de leurs réserves ou de leurs bonis encore inconnu en France.

Si nous recherchons les résultats d'ensemble obtenus à la veille de la nouvelle loi, nous voyons qu'au 31 décembre 1905, les Caisses d'épargne avaient fait surgir un total de 481 habitations abritant une population de 2.150 individus appartenant, pour la grande majorité, à la classe ouvrière. Au point de vue financier, à la même date, les sommes mises à la disposition des habitations à bon marché par les caisses d'épargne atteignaient le total de 5.182.353 fr., la défalcation des sommes remboursées antérieurement n'étant pas faite. La forme de concours préférée est la construction directe qui a absorbé 2.818.993 francs. Nous trouvons ensuite les prêts à des sociétés de construction s'élevant à 1.965.700 francs ; les souscriptions d'obligations de sociétés pour 214.000 francs ; enfin les prêts hypothécaires individuels : 159.500 francs, et les souscriptions d'actions de société : 24.160 francs, qui n'ont été employées que par la Caisse des Bouches-du-Rhône. Il est deux modes d'emploi dont aucune caisse n'a fait usage : le prêt aux sociétés de crédit et l'acquisition directe de maisons déjà construites. La moitié des Caisses d'épargne a retiré un revenu égal ou supérieur à 3 0/0 et deux caisses seulement un revenu inférieur à 2,50 0/0. Aucune caisse n'a éprouvé de mécomptes (sauf celle de Bourges) et toutes se félicitent de leur initiative. Mais si, considéré individuellement, chacun de ces résultats est des plus satisfaisants, l'ensemble est bien modeste : « 40 caisses agissantes, 20 caisses disposées à agir, au total 60 bonnes volontés manifestées dans la masse des 549 Caisses d'épargne existantes (1). » Et que représentent les 5 mil-

1. La plupart de ces renseignements sont empruntés à un rapport très documenté présenté par M. Dufourmantelle à la

lions engagés sur les 37 millions disponibles au 31 décembre 1905 (1) ?

Aussi, le législateur de 1906 s'est-il contenté d'élargir la faculté d'emploi de ces fonds, donnant enfin satisfaction à des vœux répétés du Conseil supérieur sans en augmenter la quotité disponible. Désormais, les Caisses d'épargne pourront :

1° Souscrire des actions des sociétés de construction ou de crédit mais sous une double réserve : les actions acquises devront être entièrement libérées ; de plus, leur montant ne pourra dépasser les $\frac{2}{3}$ du capital social ;

2° Consentir des prêts hypothécaires amortissables par annuités à des particuliers désireux d'acquérir ou de construire des habitations dans les termes de la loi.

En outre, ces diverses facultés d'emplois de fonds pourront s'appliquer dans les mêmes conditions : α) aux jardins ouvriers dont la contenance n'excédera pas 10 ares ; β) à l'établissement de bains-douches pour personnes peu fortunées visées par l'article 1^{er}. Il est bon de souligner l'intérêt de cette dernière disposition en raison de l'influence de la propreté, non seulement sur la santé mais, encore, sur la dignité et la moralité de ceux qui les pratiquent.

Une circulaire adressée par le ministre du Travail, le 27 février 1907, aux directeurs des Caisses d'épargne commente d'une façon remarquable, les nouvelles facultés ouvertes à ces caisses et insiste sur les résultats féconds qu'on peut attendre de leur utilisation. Le ministre préconise surtout les prêts hypothécaires individuels dont le succès

Société française des habitations à bon marché à la suite d'une enquête dont il avait été chargé au début de l'année 1906. *Bulletin de la Société*, 1906, p. 269.

1. Soit $\frac{1}{5}$ du capital : 33 millions, plus 4 millions de revenus.

a été consacré d'une façon si indiscutable par l'expérience de Marseille. Non seulement il présente toutes les garanties désirables, mais, au point de vue moral, « il stimule les facultés épargnantes de l'emprunteur qui devient le client naturel de la caisse » et, de cette façon, « les Caisses d'épargne en participant à l'amélioration du logement ouvrier pourraient, par un juste retour, accroître encore leur champ d'action et travailler à leur propre prospérité » et, pour mettre en lumière les raisons qui doivent pousser les Caisses d'épargne à ne pas marchander leur concours à une œuvre sociale d'une si haute portée, le ministre ne pouvait mieux faire que de rappeler les termes d'une circulaire du 10 mars 1897. A cause de leur connaissance exacte du milieu, « les administrateurs des Caisses d'épargne sont mieux placés que quiconque pour soutenir les premières tentatives et pour faciliter par des prêts sagement consentis la réalisation des projets correspondants à des besoins avérés... Ils doubleront ainsi l'utilité de leur mission puisque, en provoquant d'un côté à l'épargne, ils font concourir d'un autre côté cette épargne locale, à l'amélioration des conditions locales du logement ouvrier » (1). Nous verrons plus loin comment les Caisses d'épargne ont su comprendre et pratiquer le beau rôle auquel on les convie (2).

D. — *Départements et Communes.* — Nous touchons ici à l'innovation capitale de la loi de 1906, celle qui est, à notre avis, la plus féconde en résultats (3).

1. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, p. 50.

2. Voir *infra* les nouvelles facilités ouvertes aux Caisses d'épargne par la loi du 10 avril 1908 relatives notamment à l'abaissement à 2 o/o du taux de leurs avances.

3. Voir l'étude approfondie qu'a fait de cette question spéciale M. H. Duret dans sa thèse : *De l'Intervention des municipalités en matière d'habitations ouvrières*. Lyon, 1910.

La loi de 1894 ne laissait aux départements et communes qu'une action très limitée en matière d'habitations à bon marché; l'article 2 de cette loi les autorisait à attribuer des subventions aux comités locaux et d'après l'article 3 certaines dépenses de ces comités pouvaient être mises par le conseil général à la charge du budget départemental.

La loi du 12 avril 1906 étend singulièrement ces moyens d'action. Les comités peuvent continuer à recevoir des subventions des départements et des communes et une partie des dépenses des comités devient obligatoire pour les départements. Mais l'article 6 leur indique une tâche nouvelle et autrement importante en leur permettant désormais d'apporter des concours financiers directs à l'amélioration du logement populaire.

Leurs interventions peuvent revêtir les formes suivantes :

I. — *Prêts* à des sociétés de construction ou de crédit ; *acquisition d'obligations* ou même *souscription d'actions* de ces sociétés, sous une triple réserve :

α) Que les maisons des sociétés d'habitations à bon marché qui bénéficient de ces interventions des départements ou des communes ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix ; ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles, en soixante années pour les maisons collectives ;

β) Que les actions souscrites soient entièrement libérées et ne puissent dépasser les $\frac{2}{3}$ du capital social. De toute façon, il faut qu'un tiers soit réservé à l'initiative privée et, en admettant le concours simultané ou successif des départements, des communes ou des établissements

de bienfaisance, le total des actions souscrit entre eux ne pourra jamais dépasser les $\frac{2}{3}$ du capital social. En ce qui concerne les obligations, il n'y a pas de limites pour leur acquisition ;

γ) Que ces divers emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera pour ces affaires le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur.

II. — *Apports de terrains ou de constructions* aux sociétés d'habitations à bon marché sous la double réserve :

α) Que la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle établie par expertise ;

β) Que ces apports soient approuvés dans la même forme que les emplois de fonds ci-dessus spécifiés et sous les mêmes garanties, notamment ils ne doivent pas dépasser les $\frac{2}{3}$ du capital social.

III. — *Cessions de gré à gré de terrains ou de constructions* aux sociétés d'habitations à bon marché à condition que le prix de cession ne soit pas inférieur à la moitié de la valeur réelle établie par expertise.

IV. — *Garantie d'un dividende ou d'un intérêt* aux actionnaires ou aux obligataires des sociétés sus-visées, pourvu que cette garantie n'excède pas un taux de 3 0/0 ; cette garantie ne peut d'ailleurs s'appliquer qu'aux dividendes ou intérêts à servir pendant les dix années qui suivront la constitution de chaque société pour faciliter les débuts de son fonctionnement.

L'article 6 de la loi de 1906 ne déroge en rien aux dispositions fondamentales des lois organiques du 10 août 1871 et 5 avril 1884. Les diverses opérations auxquelles

se trouvent habilités les départements et les communes restent, en conséquence, soumises aux conditions générales édictées par ces lois pour leur validité, notamment en ce qui concerne l'approbation par l'autorité supérieure des délibérations prises à cet effet (1).

Nous aurons, un peu plus loin, l'occasion de dégager la portée pratique de ces intéressantes innovations. (2) Mais, si la loi a même permis le cumul de ces divers modes d'intervention, elle n'a pas cru devoir consacrer le principe de la régie directe qu'elle exclut par son silence, n'osant pas s'engager dans une voie où beaucoup de législations étrangères cependant l'ont déjà devancée.

§ 4. — *Facilités d'assurance temporaire*

Il s'agit ici d'acquéreurs ou constructeurs de maisons à bon marché qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités. Que va-t-il arriver si l'emprunteur meurt avant d'avoir pu se libérer? Il y a là un gros risque à couvrir pour ceux qui ont fait l'avance des fonds, d'autant plus, nous venons de le voir, que ces fonds ont, pour la plupart, un caractère spécial « sacré » disait M. Ernest Boulanger (3) et qu'il importe d'entourer leur emploi de toutes les garanties possibles. Il faut éviter les complications qu'entraînerait le retour de la maison à la société de construction ou sa mise en vente pour désintéresser le créancier. On doit considérer, en outre, ainsi que le fait très justement remarquer M. Ferrand « que généralement les héritiers, épouse ou enfants, sont dans l'impossibilité de

1. Circulaire aux préfets du 27 février 1907, *loc. cit.*, p. 42.

2. Voir *infra*, chapitre IV, section I, § III, et section II.

3. Sénat, séance du 13 février 1906.

solder les annuités restant à courir ; car c'est plutôt à cet instant qu'il faudrait que la famille pût jouir intégralement de la maison, économisant ainsi son loyer, et il serait des plus douloureux d'être obligé d'expulser une famille déjà si durement frappée » (1). Mais c'est là un risque qui n'échappe pas aux multiples formes de l'assurance qui, une fois de plus, va pouvoir réaliser une précieuse sécurité pour tous les intéressés.

L'acquéreur signe, en même temps que son contrat de vente, moyennant une prime annuelle, un contrat d'assurance temporaire en cas de décès pour une durée égale à la période de la libération. Si ce décès est prématuré, la compagnie d'assurances remboursera, à la société qui a construit la maison, la somme restant due, pour en faire la libération immédiate ; sinon, les primes versées restent acquises à la société d'assurances. La loi de 1894 (ancien art. 7) avait déjà autorisé la Caisse Nationale d'assurances en cas de décès à faire ces sortes d'opérations. Malheureusement, on peut dire que, dans la pratique, les intéressés n'ont pour ainsi dire pas usé de cette faculté. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1903, après neuf ans de fonctionnement, la Caisse avait consacré tout juste un capital de 11.048 fr. 40 pour trois opérations sur les habitations à bon marché. Cela tient d'abord aux formalités compliquées dont la Caisse entourait, sous prétexte de garantie, la conclusion de ces contrats. Nous devons reconnaître que, revenant à des idées plus larges, elle fait preuve aujourd'hui d'un très grand libéralisme et ses polices, par une notable simplification des formalités, sont rendues plus accessibles à leur modeste clientèle (2). Cette abstention

1. *L'habitation à bon marché, op. cit.*, p. 151.

2. *Rapport du Conseil supérieur pour l'année 1906*, p. 32.

presque générale s'explique aussi par ce fait que le public français n'est pas encore familiarisé avec l'idée d'assurance, qui est si populaire dans d'autres pays, en Belgique notamment, ou plus de 80 0/0 des prêts sont accompagnés d'un contrat d'assurance.

Dans le but de mieux acclimater chez nous cette idée d'assurance, la loi de 1906 a introduit quelques innovations de nature à en faciliter la pratique. Et d'abord, beaucoup de sociétés d'habitations à bon marché avaient renoncé à cette faculté d'assurance que leur offrait la loi de 1894, en raison des charges nouvelles qui en seraient résultées pour elles, l'assurance devant porter obligatoirement sur la totalité des annuités. Désormais, il sera loisible aux acquéreurs et constructeurs d'assurer seulement une partie de ces annuités. Une autre innovation peut contribuer beaucoup à encourager la pratique de l'assurance. D'après les tarifs adoptés par la Caisse, on peut s'assurer de trois manières : 1^o on paie, pendant toute la durée de l'assurance, une prime annuelle variable suivant l'importance des risques courus par l'établissement assureur : c'est la *prime décroissante*, car les risques diminuent chaque année avec le nombre des annuités à garantir. Cette décroissance impose au début les sacrifices les plus élevés et « fait entrer l'assurance par le gros bout » (1). Les inconvénients d'une telle combinaison ont été très bien mis en lumière par M. Strauss. « Pendant que l'ouvrier, l'employé est jeune, son salaire n'a pas généralement atteint son maximum, il a des charges plus lourdes pour élever sa petite famille, tandis qu'à un âge plus avancé son salaire s'accroît, ses enfants sont grands et gagnent

1. E. Cheysson, *L'Assurance sur la vie et les habitations à bon marché*.

leur vie ; il a eu quelquefois la chance de recueillir quelque maigre héritage (1) » ; 2° on paie, pendant un certain nombre d'années seulement, une prime réglée sur le taux initial de la prime décroissante ; d'où les mêmes inconvénients, aggravés encore pendant une partie de la période : c'est la *prime constante* ; 3° on paie, au moment de la signature de la police d'assurance, une prime unique garantissant complètement les risques courus pendant toute la durée de l'assurance. C'est la méthode de la *prime unique*, la moins employée, car la plus lourde ; elle exige pour une maison de 5.000 francs le versement initial d'une somme de 578 fr. 50. Le remède serait dans ce que M. Cheysson appelle la *prime nivelée*, prime constante, mais moins élevée que celle-ci, car le paiement en serait réparti pendant toute la durée de l'opération. Mais les assureurs ne veulent pas y consentir, car, au début, ils courent de gros risques et, pendant les premières années, ils ont un découvert, ce qu'on appelle une « réserve négative. »

Aussi la solution se trouve-t-elle dans l'intervention de la société de crédit ou de construction qui fera l'avance de la prime unique et l'emprunteur se libérera par annuités de la dette totale comprenant la prime unique, plus la somme empruntée. Cette prime unique se trouve ainsi transformée en primes égales à payer pendant quinze, vingt ans ou plus ; elle est assurée à son tour et ni la caisse d'assurances, ni la société, n'ont à courir le moindre risque. Seulement ce procédé, aussi simple qu'avantageux, ne pouvait pas être mis en pratique sous l'empire de la loi de 1894 : le chiffre maximum du capital assuré ne pouvant pas dépasser la somme déduite du taux de capi-

1. Rapport supplémentaire au Sénat, 23 janvier 1906, *loc. cit.*

talisation de 4,27 0/0, appliquée au revenu net. Il était donc impossible, pour toutes les habitations à bon marché atteignant ou à peu près, par elles seules, le maximum légal, d'assurer la prime elle-même sans outrepasser les limites fixées. Aussi, conformément à un vœu émis par la Société française des Habitations à bon marché, le nouvel article 7 dispose que, désormais, le chiffre maximum du capital assuré pourra être égal au prix de revient de l'habitation rentrant dans les termes de la loi. Ce maximum du capital assurable pourra même être augmenté de la prime nécessaire pour assurer à la fois le capital et la prime, dans le cas où l'assurance est contractée au moyen d'une prime unique et où l'avance en est faite à l'emprunteur par le prêteur bénéficiaire de l'assurance. Comme auparavant, l'assurance est cessible en totalité (1).

Toutes ces dispositions sont peut-être de nature à faire entrer dans nos mœurs la pratique de l'assurance-vie, mais la mesure la plus efficace est de beaucoup celle qui a été adoptée par la Caisse des Dépôts et Consignations, et

1. Pour les détails d'organisation, voir le décret réglementaire du 10 janvier 1907, articles 13 à 40. La loi du 17 juillet 1897 a également autorisé la Caisse nationale d'assurances en cas de décès à contracter des assurances mixtes qui ont pour but le paiement d'un capital déterminé, soit à l'assuré lui-même, s'il est vivant à une époque fixée d'avance, soit à ses ayants droits et aussitôt après le décès, si l'assuré meurt avant cette époque. Ce système, qui était celui de la Caisse belge jusqu'à l'arrêté du 21 septembre 1904, semble très séduisant. En réalité, l'assurance temporaire en cas de décès, organisée par la loi de 1906, est moins onéreuse pour l'acquéreur ; d'autre part, elle a l'avantage de laisser aux sociétés de construction qui amortissent ainsi elles-mêmes leurs maisons sans l'intermédiaire d'un assureur, la libre disposition de ces capitaux d'amortissement. Les Belges eux-mêmes ont mis en lumière cette supériorité au Congrès de Liège de 1905 et nous avons vu que les sociétés s'étaient empressées de profiter de la faculté nouvelle que leur offrait l'arrêté de 1904 de contracter de simples assurances en cas de décès.

que nous avons analysée plus haut : c'est l'obligation imposée à ses emprunteurs, s'ils veulent bénéficier du taux réduit de 3 0/0, de joindre à leur contrat de prêt un contrat d'assurance temporaire.

Regrettons, en passant, que le législateur n'ait pas cru devoir aller un peu plus loin et consacrer le principe de l'assurance obligatoire : il y avait là un bien joli champ d'expériences (1).

§ 5. — *Facilités de transmission héréditaire*

L'article 8 (comme l'art. 7 d'ailleurs) édicte un régime de faveur pour la petite propriété : ce sont donc les maisons individuelles qui vont encore en bénéficier exclusivement. Il s'agit, en effet, de l'hypothèse où une maison individuelle, rentrant dans les termes de la loi, figure dans une succession et se trouve occupée, au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants. On va alors modifier profondément le Code civil en matière successorale sur deux points importants.

1. La loi du 10 avril 1908 a adopté le principe de l'assurance obligatoire avec prime unique pouvant être incorporée au prêt. La loi du 19 mars 1909, qui institue le crédit individuel à long terme, en vue de faciliter l'acquisition ou l'aménagement des petites exploitations rurales, décide (art. 2) que les prêts seront garantis, ou par une hypothèque, ou par une assurance décès. L'article 5 autorise la Caisse nationale d'assurances en cas de décès à consentir de nouvelles assurances dites de « *capital différé* », qui permettront aux parents prévoyants, soit de constituer sur la tête de leurs enfants une dotation en vue de les aider vers leur majorité à établir leur foyer, soit de constituer pour eux-mêmes le capital destiné à former le cinquième exigé pour obtenir un prêt d'une société de crédit. Voir *infra*, section II, l'objet de ces deux lois.

D'une part, au partage forcé de l'article 815: « Nul n'est tenu de rester dans l'indivision » on substitue l'indivision forcée ; c'est l'objet de l'art. 8 § 1. Trois cas sont prévus :

1° Le défunt a laissé des enfants tous majeurs. L'indivision peut alors être maintenue pendant cinq ans à compter du décès, soit à la demande de l'un d'eux, soit à la demande du conjoint survivant ;

2° Parmi les enfants qu'il a laissés, un ou plusieurs sont mineurs. L'indivision peut être continuée après avis du conseil de famille pendant cinq ans à partir de la majorité de l'aîné des mineurs, sans que sa durée totale puisse, à moins d'un consentement unanime, excéder dix ans.

3° Le conjoint survivant est co-propriétaire de la maison au moins pour moitié ; il l'habite au moment du décès. Ici l'article 8 contient une intéressante innovation, la seule d'ailleurs en cette matière. L'indivision pourra, sur sa demande, être maintenue non seulement pendant cinq ans à partir du décès (ancien art. 8), mais encore continuée de cinq ans en cinq ans jusqu'à son propre décès. S'il y a désaccord et si l'attribution de la maison n'est pas réclamée, c'est le juge de paix qui devra statuer sur l'opportunité du maintien ou de la continuation de l'indivision après avis du conseil de famille « s'il y a lieu », ajoute le nouvel article 8, réparant un oubli du législateur de 1894.

D'autre part, dans le cas où le maintien de l'indivision ne serait pas possible, on évite la licitation aux enchères publiques, en mettant à la disposition des intéressés un procédé de partage qui est moins coûteux et qui facilite le maintien de la maison dans la famille : l'attribution sur estimation. Chaque héritier ou le conjoint survivant, s'il a un droit de co-propriété, a la faculté de reprendre la maison sur estimation. A défaut d'accord, l'attribution se fera

par rang de préférence à l'héritier désigné par le défunt; à l'époux co-propriétaire; à celui que la majorité des intéressés aura désigné; à celui indiqué par voie de tirage au sort. A défaut d'accord sur l'estimation de la maison, le Comité de patronage, s'en chargera.

Cette réforme pourrait être féconde en résultats, si elle aboutissait à une modification plus générale de notre régime successoral, surtout en ce qui concerne les frais de succession que l'on a vu atteindre, pour les petits héritages jusqu'à 120 0/0. Elle touche étroitement à la question du homestead, depuis si longtemps agitée en France et qui vient d'être résolue (1). En ce qui concerne la contribution qu'elle peut apporter à l'œuvre propre des habitations ouvrières, il est permis d'être sceptique, même en supposant que les intéressés veuillent bien s'en prévaloir.

§ 6. — *Faveurs fiscales*

Les facilités de crédit offertes aux habitations ouvrières ne seraient qu'une vaine perspective, si celles-ci ne pouvaient attirer à elles les capitaux en leur assurant une juste rémunération. Il faudra donc, si l'on veut aboutir à un résultat sérieux, réduire au minimum les dépenses nécessaires et le meilleur encouragement à donner aux constructeurs consistera dans l'atténuation des charges si lourdes qui grèvent chez nous la propriété bâtie. La loi de 1894 était déjà entrée dans cette voie, mais avec quelle timidité et la pratique administrative atténuait encore les faveurs accordées. Les dégrèvements, dans la France

1. Loi du 12 juillet 1909. Voir *infra*, section II, les modifications qui peuvent en résulter pour la transmission héréditaire des petites habitations à bon marché.

entière, se sont élevés pour l'année 1906, à 167.177 fr. 26 répartis en 58 départements. On constate un relèvement notable pour les trois dernières années, le montant des immunités pour 1903 ne s'était élevé qu'à 51.824 francs. C'est cependant un chiffre encore bien modeste comparé à l'importance des intérêts en jeu, eu égard aussi à la libéralité dont l'État fait preuve envers d'autres manifestations de la prévoyance, notamment envers les sociétés de secours mutuels inscrites au budget de 1907 pour 7.300.000 francs (1). D'ailleurs pour se rendre un compte exact de l'importance de ces exonérations, il suffit de les rapprocher du chiffre des impôts payés.

On a établi, par de minutieux calculs, qu'une société anonyme au capital de 100.000 francs placée sous le régime de faveur de la loi de 1894 verse pour un immeuble de 100.000 francs situé à Paris 1.167 fr. 56 d'impôts et que le chiffre des exonérations dont elle bénéficie est égale à 70 fr. 20, ce qui constitue un dégrèvement d'environ 5,50 0/0 (2). Aussi nombre de sociétés ont préféré ne pas solliciter ces maigres faveurs trouvant l'appât insuffisant pour s'engager dans les formalités compliquées qui l'entouraient Il faut, en effet, bien se pénétrer de cette vérité que les exonérations d'impôts pour avoir quelque efficacité doivent être assez sensibles.

S'inspirant dans une certaine mesure de l'expérience, le législateur de 1906 s'est montré un peu moins parcimonieux.

Les avantages fiscaux octroyés se divisent en deux catégories. Les uns profitent à toute habitation rentrant dans les termes de la loi, quel qu'en soit d'ailleurs le construc-

1. Rapport du Conseil supérieur pour l'année 1906, p. 23.

2. Ferrand, *op. cit.*, p. 170.

teur ou l'acquéreur : ils ont un caractère réel. Les autres favorisent spécialement les sociétés de construction : ils ont donc un caractère personnel.

A. — *Exonérations réelles.* — 1° *Exemption de la contribution foncière et des portes et fenêtres.* — La loi de 1894 n'accordait cette exemption que pour une durée de cinq années. Comme en vertu de la loi du 3 frimaire an VII art. 88 et de l'article 9 de la loi du 8 août 1890 « les maisons ne seront soumises à la contribution foncière que la troisième année après leur construction » cette faveur n'avait, en réalité, d'effet utile que pour deux années (et non trois comme on l'a souvent écrit) en ce qui concerne la contribution foncière et les diminutions de charges correspondantes étaient à peu près insignifiantes (1).

Le législateur de 1906 revenant à la proposition primitive de M. Siegfried qui n'avait pu la faire adopter en 1894 a fixé désormais la durée de ces exonérations à douze ans. Les maisons admises au bénéfice de la loi ne seront donc soumises à la contribution foncière et à celle des portes et fenêtres que la treizième année après leur construction. L'exemption comprend à la fois le principal de l'impôt et les centimes additionnels, mais elle ne peut, en aucun cas, en ce qui concerne la contribution foncière, être étendue au sol des maisons, ni aux cours et jardins qui en dépendent (2).

Pour obtenir ces dégrèvements, il faut, dans les quatre mois à compter de l'ouverture des travaux de construction

1. D'après MM. Turot et Bellamy, cela faisait, en moyenne, par an 8 fr. 90, soit 17 fr. 60 (pour deux années) en totalité pour la contribution foncière et 9 fr. 20, soit 46 francs en totalité pour les contributions des portes et fenêtres, *op. cit.*, p. 86.

2. *Circulaire de la Direction des Contributions directes* du 10 avril 1907, *loc. cit.*

former une demande d'exemption en se conformant aux prescriptions édictées par l'article 9 § 3 de la loi du 8 août 1890, pour les déclarations relatives aux constructions nouvelles; elles peuvent même être formulées dans ces déclarations sans aucune formalité spéciale (1). Ces déclarations se font dans les mairies sur un registre ad hoc. Il est bien entendu que les maisons individuelles ou les logements compris dans les maisons collectives doivent réunir les conditions prévues aux articles 1 et 5 de la dite loi et l'exemption cesserait avec l'une quelconque de ces conditions.

La déclaration de construction doit notamment être appuyée dans les trois mois de l'achèvement des travaux du certificat de salubrité. A ce sujet, il s'est élevé une difficulté assez curieuse (2). On a vu que c'est aux comités de patronage qu'il appartient aux termes de l'article 5 de délivrer les certificats de salubrité. Or, aucun de ces comités n'a été constitué avant le 5 juin 1907; il s'est donc écoulé plus d'un an dans les départements les plus favorisés entre la promulgation de la loi et la création de son organe essentiel. Aucun régime transitoire n'ayant été prévu, le décret réglementaire du 10 janvier 1907 décida, dans son article 6, que « jusqu'à la constitution des comités il pourrait être suppléé à leur avis, dans les cas prévus par les articles 5 et 13 de la loi du 12 avril 1906, par l'avis du comité local institué en vertu de la loi du 30 novembre 1894, ou à défaut par décision ministérielle prise après avis du comité permanent et sur la proposition du préfet ».

1. *Circulaire de la Direction des contributions directes* du 10 avril 1907, *loc. cit.*

2. Voir la discussion à laquelle elle a donné lieu au Conseil municipal de Paris sur la question de M. Evain. Séance du 16 novembre 1909. Dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 390 et suiv.

Les constructeurs qui, s'étant conformés aux dispositions de la loi de 1906, ont voulu, pendant cette période, obtenir les dégrèvements promis, se sont présentés devant les percepteurs qui les ont renvoyés aux comités de patronage. Ceux-ci n'existant pas, que devaient-ils faire ? Suivre les dispositions du décret réglementaire ? les percepteurs eux-mêmes les ignoraient, et puis on peut se demander jusqu'à quel point ce décret avait qualité pour rétablir, même provisoirement, les comités locaux institués par la loi de 1894 qui avaient été expressément abrogés par l'article 18 de la loi de 1906. Enfin, la plupart de ces comités n'avaient jamais été institués et bon nombre des autres n'existaient que sur le papier. L'article 5 *in fine* de la loi de 1906 prévoit bien que « si les comités refusent de délivrer le certificat ou négligent de le délivrer dans les trois mois de la demande qui leur en sera faite, les intéressés pourront se pourvoir devant le ministre du Travail ». Mais peut-il y avoir faute ou négligence de la part d'un être inexistant ? Et en droit ce recours eût-il été admissible ? Peut-on s'adresser à une juridiction d'appel alors que la juridiction du premier degré non seulement ne s'est pas prononcée, mais n'a même pas été saisie ? Aussi, les constructeurs ont-ils pu se croire en règle lorsqu'ayant obtenu le certificat de salubrité du comité une fois constitué, ils l'ont présenté aux agents des contributions directes dans les trois mois de cette constitution. Cependant l'administration fiscale estimant que les constructeurs étaient déchus pour avoir laissé passer le délai de trois mois à dater de l'achèvement de la construction qui leur était imposé pour fournir le certificat de salubrité, porta la question devant le Conseil de préfecture. Celui-ci ayant admis néanmoins les demandes de dégrèvements, elle se pourvut devant le Conseil d'État qui admit les pourvois.

Cette décision qui en droit peut être discutée en vertu de l'adage *contra non valentem agere, non currit præscriptio* ne se soutient pas en équité et aboutit à des conséquences regrettables, certainement en contradiction avec l'esprit de la loi de 1906.

On veut encourager, par des faveurs fiscales, la construction d'habitations à bon marché et voilà que certains propriétaires ou sociétés qui les premiers ont fait confiance à la loi sont aussi les premiers frappés parce qu'ils n'ont pas trouvé devant eux le rouage administratif auquel ils devaient avoir affaire. Et la répercussion est d'autant plus grande qu'il s'agit de l'immunité fiscale la plus importante. Il n'est pas exagéré de dire que le refus de ces exemptions escomptées pendant une période de douze années va constituer pour certaines sociétés ouvrières des pertes assez considérables pour mettre en jeu leur existence même (1).

Tout addition de construction ne donnant pas à la maison individuelle une nouvelle valeur locative dépassant de 10 0/0 le maximum légal bénéficiera de l'exemption jusqu'à l'expiration de la période de douze ans en cours pour la partie primitive. Pour les maisons collectives, il faut considérer non pas l'ensemble de l'immeuble mais chacun

1. C'est pour remédier à cette fâcheuse situation que le Conseil municipal de Paris, comme sanction de sa discussion, a émis le vœu suivant :

Qu'une disposition soit ajoutée d'urgence à la loi du 12 avril 1906 ;

Qu'il soit stipulé que, pendant la période transitoire partant de la publication de la loi jusqu'au jour de la promulgation de la présente loi, les intéressés bénéficieront d'un délai de trois mois pour demander aux comités de patronage le certificat de salubrité prévu par l'article 5 de la loi de 1906. Et invite le bureau du Conseil municipal et M. le préfet de la Seine à soumettre d'urgence ce projet à M. le président du Conseil des ministres et à M. le ministre du Travail.

des logements dont il se compose. Le nouveau régime ne s'applique qu'aux constructions qui n'étaient pas entièrement terminées avant la promulgation de la loi (1).

2° *Droits de mutation*, — Dans son projet primitif, M. Srauss proposait des dégrèvements considérables en cette matière. Il établissait à cet effet deux catégories parmi les sociétés d'habitations à bon marché. En ce qui concerne la première qui comprenait toutes les sociétés autres que celles qui sont à capital variable, les aliénations consenties par elles ne seraient passibles que d'un droit de mutation réduit de moitié soit 2.75 0/0. Cette réforme réclamée par beaucoup de sociétés avait donné, en Belgique, d'assez bons résultats. Mais devant l'opposition irréductible du ministre des Finances la commission sénatoriale l'abandonna (2). D'autre part, en ce qui concerne la seconde catégorie comprenant les sociétés à capital variable : 1° les attributions de maisons individuelles faites, par elles, au profit d'un de leurs membres ; 2° les apports de terrains faits à la société par un de ses membres pour recevoir l'habitation personnelle de l'apportant, ne seraient

1. Faudra-t-il dans le calcul du maximum prévu par l'article 5, faire entrer en ligne de compte la valeur des annexes de l'habitation, cour et jardin ? Il semble, que sauf dans le cas où ces annexes forment une dépendance indispensable de la construction, le fait d'ajouter leur valeur à celle de l'habitation proprement dite constituerait une mesure restrictive contraire à l'esprit de la loi.

2. On conçoit facilement la résistance du ministre à cause des conséquences financières de la réforme, cependant, il est regrettable que dans tous les cas où un établissement quelconque ou bien une société (excepté les coopératives) construisent des habitations ouvrières il y ait lieu à une double perception des droits de mutation sur le terrain ; d'abord lors de l'acquisition des terrains à construire, puis lors de la cession à des ouvriers des maisons construites. C'est une prime aux sociétés de crédit et au concours de ces établissements sous forme de prêts hypothécaires.

assujettis à aucun droit de mutation (1). On voulait éviter des abus possibles du fisc aboutissant à des paiements répétés des mêmes droits de mutation, sous prétexte de transfert de propriété. Mais le directeur général de l'Enregistrement ayant fait observer que cette double immunité était admise par la législation existante et qu'en tout cas la jurisprudence de son administration était désormais fixée dans le sens demandé, on en revint purement et simplement au texte ancien. On fit toutefois figurer à côté des établissements et sociétés bénéficiant des dispositions légales les Bureaux d'assistance et les Caisses d'épargne qui n'avaient pas été compris dans l'énumération de l'article 10 de la loi de 1894.

En réalité, il n'y a ni modération, ni remise de droits, on donne simplement à l'acquéreur de l'immeuble qui ne doit en acquitter le prix que par annuités, la faculté de payer par annuités également les droits de mutation. Mais le nombre des années sur lesquelles peut porter le paiement par fractions ne doit pas être supérieur à cinq. En fait, ce délai est de quatre ans trois mois seulement ; le paiement de la première fraction se faisant au moment où le contrat est enregistré et les autres fractions sont exigibles dans le trimestre qui suit l'échéance de chaque année.

Si le locataire pour une raison quelconque est obligé de résilier son contrat, les sommes versées sont définitivement perdues ; il y aurait même dans cette résiliation aux yeux du fisc une nouvelle vente du locataire à la société et

1. L'attribution d'une maison à un membre d'une Société coopérative d'habitations à bon marché ne constituant qu'un lotissement, un partage de l'actif social est passible simplement du droit de partage de 0 fr. 15 o/o. Il s'ensuit également que cette opération étant dépourvue de tout caractère translatif de propriété la transcription de l'acte d'attribution n'apparaît pas comme nécessaire.

partant une nouvelle occasion de percevoir les droits de mutation. Mais dans ce cas par une faveur spéciale, il ne sera perçu qu'un droit fixe de 3 francs (art. 10 *in fine*). Il est à remarquer, d'autre part, qu'à l'égard du fisc la promesse de vente vaut vente ; par conséquent, dans le cas fréquent de la location avec promesse de vente, ce droit doit être versé et il n'est pas remboursé si la promesse de vente n'est pas réalisée.

Une autre disposition tendant aussi à réduire de moitié les droits d'enregistrements afférents aux prêts hypothécaires, qui pour une petite maison atteignent en moyenne 3 0/0, subit le même sort que celle relative aux droits de mutation.

B. — *Exonérations personnelles en faveur des sociétés de construction ou de crédit.* — Deux dispositions de l'ancienne loi ont été reprises purement et simplement. C'est d'abord l'exemption de la taxe des biens de main-morte accordée à toutes les sociétés quelle qu'en soit la forme qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons rentrant dans les termes de la loi (1). Les établissements de bienfaisance doivent, le cas échéant, être assimilés aux sociétés proprement dites pourvu qu'ils justifient de l'autorisation préfectorale exigée par l'article 6. L'exemption porte non seulement sur la propriété

1. M. Millerand a fait voter une disposition incorporée à la loi de finances du 26 décembre 1908 (art. 3), qui étend cette exemption aux associations « reconnues d'utilité publique » se livrant sans que cela constitue leur objet exclusif à des opérations de construction et de vente de maisons rentrant dans les termes de la loi de 1906 ; l'exemption étant, bien entendu, limitée à ces opérations. La restriction subsiste pour les sociétés ordinaires qui, cependant, avaient un droit au moins égal à cette exemption puisque le législateur de 1906 avait voulu étendre ses faveurs, même aux sociétés dont l'objet exclusif ne serait pas l'habitation. Malheureusement, il a oublié le mot « exclusif » dans l'article 9 et le fisc n'a pas manqué de profiter de cette aubaine.

bâtie proprement dite, mais aussi sur le sol de la maison, ainsi que sur la cour et le jardin qui en dépendent, à la différence de la règle suivie en matière d'impôt foncier. Sont exclues de cette faveur les maisons qui ne sont pas destinées à être vendues, ainsi que les maisons individuelles que les sociétés exploitent elles-mêmes, ce qui est exceptionnel. On écarte ainsi toutes les maisons collectives qui sont destinées à être louées d'une manière permanente. L'impôt est pour les propriétés non-bâties de 0 fr. 70 et pour les propriétés bâties de 1 fr. 14 par franc du principal de l'impôt foncier avec les décimes ; il arrive ainsi à en doubler le montant et constitue une charge tout à fait lourde (1). Or, cette exception pour les maisons collectives est d'autant plus injuste que les sociétés anonymes se trouvent être obligées d'acquitter deux fois les droits de mutation en cas de décès. Contraintes de payer cette taxe de mainmorte destinée à remplacer pour les personnes morales qui ne meurent pas les droits de transmission par décès, leurs actions obligatoirement nominatives n'échappent pas au fisc au décès de leur propriétaire. Encore une fois les maisons collectives sont mises dans un état d'infériorité manifeste vis-à-vis des maisons individuelles.

Aux termes de l'article 12 (ancien art. 13), les sociétés peuvent également être affranchies des droits de patente. Cette exemption s'applique non seulement aux sociétés de construction, mais aussi aux sociétés de crédit qui, ne construisant pas par elles-mêmes, auront exclusivement pour

1. Il est juste de remarquer que ce sera seulement la treizième année à compter de leur achèvement que les maisons seront grevées de la taxe de mainmorte, car il est de règle que cette taxe ne peut frapper que des immeubles déjà imposés à la contribution foncière.

but de faciliter l'achat ou la construction de ces maisons. M. Turot fait observer que, en fait, il n'y a là qu'une application du droit commun, puisque ces sociétés ne sont pas commerciales (1).

L'exemption de ces deux taxes n'est subordonnée à l'accomplissement d'aucune formalité ; elle doit être accordée de plein droit sur l'initiative du fisc.

Le législateur de 1906 s'est montré plus généreux en ce qui concerne les exonérations d'impôts indirects, et il a consacré d'intéressantes innovations sur le régime antérieur.

L'ancien article 11 dispensait déjà les sociétés des droits de timbre et d'enregistrement des actes nécessaires à leur constitution et à leur dissolution. Dans le but de restreindre encore les charges incombant aux sociétés, l'article 11 nouveau supprime en outre le droit de timbre assez lourd, frappant leurs titres d'actions et obligations (2). Mais l'impôt du timbre-quittance, peu élevé et auquel, paraît-il, « le public est habitué (3) », est maintenu.

La principale modification est relative à l'impôt de 4 0/0 sur le revenu attribué aux actions, parts d'intérêts et obligations. Jusque-là, l'exemption de cet impôt était accor-

1. Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 87.

2. Une instruction de l'administration de l'enregistrement de 1908 fait remarquer à ses agents que les sociétés d'habitations à bon marché, qui n'ont pas recours à la publicité pour opérer le placement de leurs actions ou obligations, ne sont pas soumises à la formalité coûteuse de l'article 3 de la loi de finances du 30 janvier 1907, qui exige que chaque émission de titres quelconques d'une société française ou étrangère, soit précédée de la publication au *Journal officiel* d'une notice à 2 francs la ligne contenant un grand nombre de renseignements touchant la situation de la société.

3. Rapport Strauss du 23 mars 1905. Annexe, n° 81. *Journal officiel* du 3 juin 1905, p. 329.

dée aux seules actions ou parts d'intérêts, à la doublecondition que ces titres soient nominatifs et appartenissent à des associés dont le capital versé ne dépassait pas 2.000 francs. Les sociétés se plaignaient toutes de l'insuffisance des capitaux mis à leur disposition, et par ces mesures on écartait les capitalistes qu'il est urgent, au contraire, d'attirer vers un mode de placement trop négligé. L'article 12 supprime toutes ces restrictions. Désormais, l'exemption de l'impôt sera accordée sans limite de capital et profitera également aux obligations (1). « Les faveurs accordées à ces capitalistes ne sont que la juste récompense du sacrifice qu'ils font en apportant leur argent à une société qui ne peut, statutairement, leur distribuer plus de 4 0/0 de revenu (2). »

Telles sont les immunités fiscales dont jouissent les différentes sociétés et leurs immeubles. La plupart constituent des économies si peu importantes, qu'elles n'intéressent que les petites sociétés, notamment les coopératives. Mais on s'est préoccupé surtout des répercussions budgétaires.

SECTION II

LÉGISLATION COMPLÉMENTAIRE

Pour compléter notre étude de la législation française sur les habitations à bon marché, nous devons examiner deux lois qu'on a pu considérer comme le couronnement de l'édifice entrepris par la loi de 1906. Nous nous borne-

1. Cette dispense ne concerne pas *l'impôt de transmission* des valeurs mobilières qui remplace le droit de mutation sur les ventes. Cet impôt est de 0,50 0/0 de la valeur des titres nominatifs, et pour les titres au porteur il est converti en une taxe annuelle de 0,10 0/0 de la valeur du titre.

2. *Rapport Strauss* du 23 mars 1905 au Sénat, *loc. cit.*

rons, cependant, à un rapide aperçu de cette législation complémentaire, car il apparaît qu'accentuant une évolution déjà indiquée dans la loi de 1906 et sur laquelle nous aurons à revenir, elle s'écarte de plus en plus des principes directeurs qui, selon nous, dominent la question de l'habitation ouvrière. Les lois du 10 avril 1908 et du 12 juillet 1909 tendent exclusivement à la constitution de la petite propriété avec ou sans habitation, on pourrait même dire de la petite propriété rurale. Ce n'est pas que nous méconnaissions l'utilité sociale d'un pareil effort, mais nous pourrions voir combien peu il doit contribuer à la solution du problème tel que nous l'avons posé, lorsque toutefois, involontairement certes, il ne retardera pas cette solution.

§ 1. — *Loi du 10 avril 1908 relative à la propriété et aux habitations à bon marché* (1).

Cette loi dont les promoteurs sont MM. Ribot et Siegfried s'est proposé un double objet : 1) elle étend d'abord aux jardins et champs n'excédant pas un hectare, tous les avantages prévus par la loi de 1906 pour les maisons à bon marché, sauf l'exemption temporaire d'impôt foncier ; 2) en outre, elle accorde, pour l'acquisition de ces champs ou jardins et des maisons individuelles, des facilités nouvelles de crédit non prévues par la loi de 1906.

Pour bénéficier de ces avantages il faut :

1. *Journal officiel* du 12 avril 1908. Cette loi a été complétée par le règlement d'administration publique du 24 août 1908 et par 2 circulaires du 25 septembre adressées par le ministre du Travail aux directeurs des caisses d'épargne et aux préfets. Voir ces documents en même temps que les statuts-modèles pour les sociétés de crédit immobilier dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 271 et suiv.

1° Que la valeur locative réelle du logement de l'acquéreur n'excède pas, au moment de l'acquisition, les 2/3 des maxima fixés par la loi de 1906. La loi de finances du 8 avril 1910 (art. 116) a supprimé cette limite des 2/3 et permet de se mouvoir désormais dans toute l'étendue des chiffres établis en 1906 ;

2° Que le prix d'acquisition du terrain (qui ne doit pas excéder un hectare) ne dépasse pas 1.200 francs, la contenance et la valeur des terrains déjà possédés au moment de l'acquisition venant en déduction de ces chiffres ;

3° Que l'acquéreur s'engage à cultiver lui-même ce terrain ou à le faire cultiver par les membres de sa famille ;

4° Qu'il possède le cinquième au moins du prix du terrain ou de la maison ;

5° Qu'il soit muni d'un certificat administratif établissant que l'opération rentre dans le cadre de la loi de 1908, ou de 1906 s'il s'agit de l'acquisition ou de la construction d'une maison individuelle ; dans ce dernier cas, l'emprunteur doit également obtenir, avant la conclusion du prêt, le certificat de salubrité prévu par l'article 5 de la loi de 1906.

Toutes ces conditions étant remplies, l'acquéreur va pouvoir obtenir un prêt à taux très réduit grâce à un système d'avances à bon marché que la loi de 1908 a inauguré en France en ouvrant au budget général un crédit de 100 millions fournis par la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse. Les prêts ne sont pas faits directement, mais par l'intermédiaire de *sociétés régionales de crédit immobilier* constituées en forme anonyme ou de sociétés locales préexistantes se conformant aux prescriptions de la nouvelle loi qui fixe notamment leur capital minimum à 200.000 francs. L'État peut leur avancer, pour

une durée maxima de vingt-cinq ans, au taux de 2 0/0 jusqu'au quadruple du capital versé, plus une fois la fraction du capital non-appelé. Il s'impose ainsi un sacrifice de 1.50 0/0, car il paie au taux de 3.50 les sommes qui lui sont fournies par la Caisse des retraites. Le décret du 24 août 1908 fixe à 3.50 0 0, au maximum, le taux d'intérêt à percevoir des emprunteurs. La société-tampon peut ainsi se ménager une marge de bénéfices en vue de rémunérer modestement son capital social (le dividende annuel à verser aux actionnaires ne devant pas dépasser 4 0/0) et se constituer quelques réserves. Les prêts, garantis par une hypothèque, sont remboursables par annuités et doivent être accompagnés d'un contrat d'assurance souscrit par la Caisse Nationale d'assurances en cas de décès, en sorte que si le chef de famille décède prématurément, sa veuve et ses enfants sont entièrement libérés du service des annuités. Ce contrat d'assurance comporte le versement d'une prime unique dont le montant peut être incorporé dans le prêt et qui est alors remboursable comme lui par paiements échelonnés.

De leur côté, les Caisses d'épargne sont autorisées à appliquer ce taux réduit de 2 0/0 aux opérations effectuées en vertu de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et de l'article premier de la loi de 1906, mais seulement au profit des personnes remplissant les conditions requises par la nouvelle loi (art. 41).

Les sociétés d'habitations à bon marché, constituées selon la loi de 1906, sont appelées, elles aussi, à bénéficier de ce crédit dans la limite des opérations qu'elles adapteront au cadre de la loi de 1908 (art. 2). D'une part, les sociétés de crédit immobilier ont la faculté de leur faire des avances à un taux qui ne doit pas excéder 3 0/0. De l'autre, les Caisses d'épargne pourront leur consentir, au

taux de 2 0/0, soit des prêts hypothécaires, soit même une souscription d'obligations lorsque ces sociétés voudront bien, par leurs statuts, restreindre exclusivement leur activité aux acquisitions de maisons individuelles, de champs et de jardins.

Nous nous sommes contenté d'exposer dans ses grandes lignes la loi de 1908; c'est que, en dépit de son titre et peut-être aussi du but poursuivi par ses promoteurs, les habitations à bon marché y occupent une place excessivement réduite. Le législateur semble s'être préoccupé avant tout de faciliter l'acquisition de la petite propriété et, par ces mots, il entendait la petite propriété rurale (1). Aussi, ne faut-il pas s'étonner si entre la nouvelle loi et celle de 1906 qui a conservé avec elle certains points de contact, il existe un défaut d'harmonie assez sensible. C'est devant cette constatation que M. Strauss, dans les conclusions de son rapport au Sénat (2), éprouvait le besoin de « rassurer les défenseurs de la cause de l'habitation ouvrière » et voici en quels termes il exposait les résultats de cette situation : « Notre législation sera pourvue de deux organisations bien distinctes ayant toutes deux pour objet le développement de la petite propriété. Dans l'une, résultant de la loi de 1906, nous aurons

1. Une loi récente du 19 mars 1910, qui vient d'être votée sur l'initiative de M. Ruau, ministre de l'Agriculture, institue un crédit individuel à long terme destiné à faciliter l'acquisition de véritables petites propriétés rurales comme en Angleterre et au Danemark. D'après cette loi, les caisses de crédit agricole et aussi les sociétés de crédit immobilier pourront prêter aux ruraux à un taux très bas, non plus 1.200 francs, mais 8.000 francs remboursables en quinze ans au maximum et garantis par une hypothèque et une assurance-décès. Les exploitations rurales pour lesquelles les prêts auront été consentis pourront être constituées en biens de famille insaisissables. *Journal officiel* du 20 mars 1910.

2. Annexe au procès-verbal de la séance du 20 février 1908.

des prêts faits par la Caisse des Dépôts, le concours des départements, des communes, des établissements de bienfaisance, l'assurance facultative, l'estimation du loyer d'après le bail, etc. Dans l'autre créée par la loi nouvelle nous trouverons les avances de l'État, l'institution de sociétés de crédit, l'obligation du prêt hypothécaire, l'obligation de l'assurance à prime unique, etc. En définitive, ces deux combinaisons bien que différentes dans leurs moyens d'action, tendront au même but qui est de favoriser l'accession à la propriété des humbles et des déshérités. »

Nous verrons plus loin s'il n'y a pas précisément dans cette dualité un danger de nature à justifier les craintes pressenties par le rapporteur (1).

§ 2.— *Loi du 12 juillet 1909 sur la constitution d'un bien de famille* (2)

Le régime de protection de la petite propriété que cette loi a institué en France, fonctionnait déjà sous des formes et à des degrés divers en maints pays d'Europe notamment en Russie, Allemagne, Autriche, etc., mais il

1. La loi de 1908 commence à entrer en application. Quatre sociétés de crédit immobilier ont déjà été constituées, dans le Pas-de-Calais, au Havre, à Dieppe, à Nancy ; d'autres sont en formation à Paris, à Bordeaux, à Lyon, à Nice, dans l'Isère, la Somme, la Haute-Marne. M. Ribot a jeté les bases d'une société régionale dont la région serait toute la France et qui ferait des prêts aux sociétés locales ne pouvant réunir le capital minimum exigé de 200.000 francs (Voir les conférences faites par M. Ribot à Dieppe en 1909. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 283 et suiv., à la Ligue de l'Enseignement, le 9 mars 1910, *loc. cit.*).

2. *Journal officiel* du 13 juillet 1909. Le règlement d'administration publique complétant cette loi, a été publié dans le *Journal officiel* du 27 mars 1910.

s'est inspiré surtout du système qui, en Amérique, existe dans toute son expansion sous le nom de *homestead*.

Désormais, toute famille française (ou étrangère domiciliée et autorisée) pourra, par une simple déclaration devant notaire et après homologation dans le délai de deux mois par le juge de paix du canton, fonder un bien qui échappera aux poursuites des créanciers. Ce bien qui ne devra être grevé d'aucun privilège ni d'une hypothèque conventionnelle ou judiciaire, pourra se composer d'une maison ou partie de maison avec ou sans terres attenantes ou voisines. Sa valeur totale, y compris celle des cheptels et immeubles par destination, ne dépassera pas, lors de sa constitution, 8.000 francs. Ce bien est insaisissable malgré la volonté du constituant, même en cas de faillite ou de liquidation judiciaire. Il ne peut être hypothéqué, ni vendu à réméré : mais il est aliénable en tout ou partie par son propriétaire, sauf, s'il est marié ou s'il a des enfants mineurs, à obtenir le consentement de sa femme ou l'autorisation du conseil de famille.

Mais l'innovation capitale de la loi est dans les modifications qu'elle apporte à notre régime successoral renchérissant encore sur la réforme de 1906. On sait que l'existence des mineurs dans les successions est la ruine de la petite propriété à cause des frais de justice considérables qui résultent du partage. L'article 18 de la loi de 1909 décide que le partage peut être retardé par le juge de paix, à la requête de l'époux survivant, du tuteur, d'un enfant majeur ou du conseil de famille jusqu'à la majorité de l'enfant le plus jeune. Nous avons vu que la loi de 1906 ne consentait l'indivision que jusqu'à cinq ans après la majorité de l'aîné. D'autre part, le conjoint survivant s'il est copropriétaire du bien et s'il habite la maison peut en réclamer, à l'exclusion des héritiers, l'attribution intégrale

sur estimation. Le partage peut donc en définitive être ajourné jusqu'à la mort des deux époux.

Cette loi dont le but bien défini est d' « enrayer le plus possible l'exode des champs vers la ville (1) » va profiter surtout, en fait, aux populations rurales, mais, en principe, elle s'applique à tous, cultivateurs, artisans, ouvriers et employés. En consolidant la petite propriété, elle aboutit indirectement, dans une mesure restreinte il est vrai, à développer l'habitation à bon marché. Le travailleur pourra désormais s'attacher sans inquiétude à l'acquisition d'une petite maison qu'il saura devoir conserver et transmettre intacte à sa femme et à ses enfants. La loi sur le bien de famille méritait pour cela d'être mentionnée ; nous n'y insisterons pas autrement, sa répercussion sur le logement ouvrier proprement dit devant être à peine appréciable.

Nous ferons remarquer d'ailleurs que, là encore, il n'y a pas concordance avec la loi de 1906. Le maximum de 8.000 francs établi pour le bien de famille reste inférieur aux chiffres fixés par la loi de 1906 pour les habitations situées dans les grandes villes qui se trouvent ainsi exclues des avantages de l'homestead. M. Strauss qui avait déposé un amendement tendant à accorder le bénéfice de la loi à toutes les habitations à bon marché sans exception, dut le retirer (sous réserve de le reprendre comme disposition additionnelle à la législation des habitations à bon marché) devant l'opposition irréductible de la commission et du gouvernement « voulant conserver à la loi son caractère purement rural » (2).

1. M. Guillier, rapporteur. Sénat, séance du 4 février 1909.

2. Sénat. Séances du 28 janvier et du 4 février 1909.

CHAPITRE III

RÉSULTATS OBTENUS EN FRANCE

Avant de porter un jugement sur cette législation, il est bon de s'arrêter quelque peu sur les résultats obtenus grâce à elle. Mais, si l'on veut avoir une vue d'ensemble du mouvement français en faveur de l'habitation ouvrière, il faut tenir compte aussi des résultats dus à l'initiative privée agissant par ses propres moyens, soit que son action ait été antérieure à celle du législateur ou débordât les cadres de la loi, soit qu'elle ait dédaigné les avantages légaux mis à sa disposition.

SECTION I

LES EFFORTS DE L'INITIATIVE PRIVÉE EN DEHORS DES LOIS DE 1894 ET DE 1906

Ce n'est que vers le milieu du siècle dernier qu'une enquête du D^r Villermé, révélant une situation depuis longtemps déjà lamentable, permit à Blanqui de jeter le premier cri d'alarme qui posa devant l'opinion la question du logement ouvrier et la fit entrer désormais dans le domaine des idées courantes. Depuis lors, les patrons, les philanthropes, les spéculateurs, chacun dans leur sphère propre et pour des motifs différents, n'ont pas

cessé de provoquer de divers côtés la construction d'habitations saines destinées à remplacer les bouges dont trop souvent doivent encore, à l'heure actuelle, se contenter les travailleurs » (1). Nous allons passer successivement en revue ces diverses formes d'intervention en indiquant rapidement quelques résultats obtenus (2).

§ 1. — *L'action patronale*

Ce sont les patrons qui ont construit les premières maisons ouvrières, leur devoir social coïncidant en la circonstance avec leur intérêt bien entendu, et c'est en Alsace que l'on rencontre « l'aïeule » des maisons de ce genre, puisque dès 1811, MM. Dolfus Mieg et C^{ie} faisaient construire à Dornach une maison destinée à loger 12 ménages ouvriers qui paraît avoir coûté 24.000 francs (3). Puis c'est une expérience plus considérable, portant sur 26 maisons individuelles, faite en 1835 par M. Kœchlin, maire de

1. Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 35.

2. Il est malheureusement difficile de mesurer avec précision ces divers courants, faute d'un inventaire méthodique qui n'a jamais été dressé. L'administration avait bien, par une circulaire du 16 mars 1906, demandé aux préfets « d'inviter les municipalités à réunir les éléments d'un relevé d'ensemble des habitations ouvrières construites dans leurs communes par des patrons, des sociétés de particuliers, en dehors de celles pour lesquelles a été demandé le bénéfice de la loi de 1894 ». Mais l'enquête ne fut pas complète, 34 préfets seulement répondirent et, dans cette mesure, elle fut encore insuffisante, la plupart des dossiers étant vides. Enfin, nous dit M. Cheysson dans son *rapport au Conseil supérieur* pour l'année 1907, p. 23: « Les réponses sont faites sans méthode et ne comportent pas de rapprochement utile. En somme, c'est un travail à reprendre sur un nouveau plan et sans doute en mettant en jeu d'autres moyens d'information. »

3. Communication de M. Alf. Engel à la Société française des habitations à bon marché, dans sa séance du 6 novembre 1901. *Bulletin de la Société*, 1902, p. 79.

Mulhouse et grand industriel, qui, pour donner plus d'extension à son entreprise, la transforma en 1853 en « Société mulhousienne des cités ouvrières » au capital de 355.000 fr. presque doublé par une subvention gouvernementale de 300.000 francs ; les deux tiers du capital initial sont souscrits par la maison Dolfus, Mieg et C^{ie}. Cette société a pour but « en rendant l'ouvrier propriétaire de le fixer dans un grand centre de fabriques » mais n'y réussit qu'imparfaitement (1).

Quoi qu'il en soit, la voie est tracée ; désormais, les institutions patronales vont surgir très nombreuses et d'ailleurs tellement variables dans leurs formes, qu'il est assez difficile d'en donner un aperçu d'ensemble. Citons simplement les chiffres résultant de quelques enquêtes le plus souvent partielles. M. Carmichaël, grand industriel et président du comité départemental de la Somme, a pu établir qu'en 1904, 2.000 maisons ouvrières étaient annexées aux établissements textiles de ce département, d'une valeur approximative de 6 millions représentant de 15 à 30 0/0 de la valeur des immeubles et outillages auxquels elles sont attachées (2). Une enquête plus récente faite par la Société française des habitations à bon marché auprès des chefs d'industrie, à l'occasion de l'Exposition franco-britannique, mais dans un délai trop rapide pour avoir eu le temps de s'étendre et de s'approfondir, a obtenu 71 réponses.

Il en résulte que ces 71 patrons ont donné en location simple à leur personnel, 1545 maisons collectives avec 5.212 logements et 2.585 maisonnettes, soit un total de 4.130 maisons et 7.797 logements ayant coûté 57.378.803 fr.

1. Levasseur, *La Question des logements à bon marché*. Conférence faite à Lille le 24 janvier 1904.

2. *Rapport Cheysson au Conseil supérieur* pour l'année 1905.

Ce qui frappe dans cette statistique, c'est la valeur considérable et disproportionnée des maisonnettes individuelles par rapport aux maisons collectives. Tandis que les premières, qui cependant comportent un seul logement ressortissant à une moyenne de 15.500 francs (les 2.585 ayant coûté un peu plus de 40 millions) et, partant, ne peuvent recevoir que des chefs d'ateliers ou employés supérieurs; les maisons collectives ne valent en moyenne que 11.250 francs (un peu plus de 17 millions pour les 1.545) et la plupart possèdent plus de trois logements, ce qui fait un prix de revient d'environ 3.330 francs par logement. Ces dernières seules semblent mériter l'appellation d'habitations ouvrières.

Une autre enquête (1) restreinte aux compagnies houillères a dénombré, depuis 1850 jusqu'à 1907, 38.312 maisons d'un loyer mensuel variant de 1 à 10 francs et d'une valeur totale de 124.671.479 francs. En sept ans seulement, de 1900 à 1907, il a été construit 12.888 maisons, soit plus du tiers de l'ensemble réparti sur une période de 57 ans (2).

Mentionnons, parmi les créations dues à ces compagnies, l'initiative intéressante prise par la société des mines de Dourges qui, le 25 juillet 1909, inaugurerait la *première Cité-Jardin de France* appelée, du nom d'un des administrateurs

1. Les résultats de ces enquêtes sont consignés dans le *rapport du Conseil supérieur* pour 1907, p. 25 et 26.

2. Nous devons faire remarquer que, depuis la mise en vigueur de la loi de 1906, les compagnies minières semblent vouloir se soumettre au nouveau régime légal pour en retirer les avantages qu'il comporte. C'est ce qui a provoqué à la Chambre les récriminations de certains députés des départements miniers : MM. Lamendin, Basly, Guislain, venant protester contre l'abus résultant de ce que les compagnies minières bénéficiaient de faveurs qui n'auraient pas été créées pour elles. Séance du 18 février 1909, *Journal officiel* du 19 février.

de la compagnie, *Bruno de Boigelin*. D'après M. G. Benoit-Lévy, « cette date marquera une époque dans les annales du mouvement des habitations à bon marché en France » et indiquera le point de départ d'une nouvelle orientation vers cet idéal de l'habitation ouvrière que constitue la cité-jardin (1).

Enfin, le Creusot a consacré près de 8 millions au logement de ses ouvriers et, là-dessus, il a avancé, de 1857 à 1904, à 3.860 d'entre eux qui voulaient construire eux-mêmes, 4 millions et demi, presque intégralement remboursés (2).

Ces interventions patronales ont revêtu les formes les plus diverses, mais quelle que soit leur discrétion, elles éviteront difficilement de constituer une ingérence dans l'intimité de la vie ouvrière. Aussi, nous semble-t-il que les patrons devraient surtout s'efforcer de substituer à leur action personnelle, l'action coopérative de leurs ouvriers, tout en lui prêtant un concours effectif et discret. Dans les pays anglo-saxons, imprégnés de l'esprit d'initiative, la *Building Society*, très développée, suffit aux besoins de l'ouvrier plus jaloux de son indépendance, et ce n'est guère qu'en Allemagne que nous avons vu les institutions patronales prendre une notable extension.

1. Voir dans le *Bulletin de la Société Française des habitations à bon marché*, 1909, p. 438 et suiv., la description que M. G. Benoit-Lévy fait de cette cité-jardin dont les cottages, d'une valeur locative de 200 francs, sont loués au prix modeste de 78 francs par an, revenu équilibrant tout juste les impôts et les frais d'entretien. Une seconde, plus récente encore, la *Cité de Margodilots* a été créée par la même société qui, d'une façon générale, a logé sur 35 hectares de terrain 1.743 familles, comprenant 5.735 personnes dans 1.267 maisons qui ont coûté 5.083.600 francs et sont louées de 2 francs à 6 fr. 50 par mois.

2. *Rapport du Conseil supérieur* pour l'année 1907, p. 22.

§ 2. — *Philanthropie et spéculation*

Nous ne parlerons que pour mémoire des créations charitables proprement dites, leurs moyens d'action sont en effet forcément limités et, d'autre part, au point de vue social, l'assistance, sous toutes ses formes, est un remède à n'employer qu'en désespoir de cause, alors que tous les autres se sont montrés impuissants.

La distinction entre les sociétés philanthropiques à caractère économique et les sociétés de spéculation pure est le plus souvent assez difficile à faire. Elles fonctionnent les unes et les autres d'après les mêmes procédés commerciaux qui consistent à rémunérer le capital de construction par la perception de loyers suffisants. En fait, c'est l'intention des fondateurs qui permettra seule de faire le départ... Les uns ont voulu loger hygiéniquement des ouvriers, les autres ont voulu loger fructueusement des capitaux ; et les philanthropes se seront d'autant plus rendus utiles qu'ils auront mieux réussi à intéresser les capitalistes. Néanmoins, ces derniers se sont jusqu'ici tenus sur une grande réserve, et c'est dans le domaine de ce qu'on a appelé la *philanthropie rémunératrice* que nous relèverons les seules entreprises intéressantes. « Le caractère philanthropique provient : soit de la limitation de l'intérêt à un taux moins élevé que celui que donnent couramment les placements immobiliers ; soit de l'abandon de la totalité du revenu à un fonds destiné à assurer la construction de nouvelles habitations ou à quelque autre institution de solidarité sociale (1) . »

Dans la première catégorie, à côté de la Société lyon-

1. Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 60.

naise des logements économiques que nous retrouverons à la fin de notre étude, il faut citer *l'Association fraternelle des employés et ouvriers de chemins de fer* (1), puissante société de secours mutuels qui pratique parallèlement la construction directe et le prêt hypothécaire, et avait, au 31 décembre 1907, consacré sous ces deux formes plus de 3 millions pour assurer la propriété d'une maison individuelle à 408 de ses membres (2) ; louable initiative dont devraient s'inspirer nos nombreuses sociétés de secours mutuels et de retraites.

Le système de capitalisation des revenus pour obtenir un développement progressif et indéfini de l'entreprise convient parfaitement aux *fondations*. Nous mentionnerons la *Société philanthropique de Paris*, à laquelle se rattache le nom respecté de Georges Picot, dont les ressources proviennent de la fondation *Heine*, de la fondation *Gouin* et de diverses autres libéralités. Dans les sept immeubles qu'elle a construit, elle abrite 1.259 personnes dans 371 logements qu'elle loue de 160 à 381 francs par an et qui lui rapportent plus de 3 0/0. Le dernier immeuble construit comporte, en plus d'un restaurant économique, 48 ateliers très bien éclairés et pourvus d'un petit moteur électrique.

Nous trouvons encore dans cette catégorie, à Paris, trois fondations reconnues d'utilité publique. La *Société des*

1. C'est cette association que M. Millerand citait en exemple à la Chambre des députés, lorsqu'il demanda et obtint l'exemption de la taxe de mainmorte pour les habitations à bon marché construites dans les conditions de la loi de 1906, par des associations reconnues d'utilité publique, mais dont ce ne serait pas l'objet exclusif. *Journal officiel* du 28 novembre 1908 (V. *supra*, tit. II, chap. II, § 6). Il semblerait donc que cette association veuille désormais entrer dans le régime légal.

2. Rapport du Conseil supérieur, 1907, p. 19.

habitations hygiéniques pour employés, fondée en 1905 par M. *Alexandre Weil* qui a versé pour elle un capital initial de 1.500.000 francs : elle vient d'inaugurer son premier immeuble, rue Marcadet. La *Fondation Rothschild* qui date de 1904, au capital initial de 10 millions, a déjà mis en service et loué depuis 1908, trois grands immeubles contenant ensemble 477 logements et plus de 2.000 habitants. Dans le dernier immeuble, le plus important (321 logements dont 39 de 1 ou 2 pièces réservés à des femmes veuves ou célibataires), construit rue de Pragues et inauguré en 1909, se trouvent 36 ateliers pourvus de force motrice, toute une installation pour l'enseignement ménager, une véritable petite clinique, etc... Les loyers variant de 160 à 540 francs (de 420 à 540 fr. pour 4 pièces) sont payables au choix du locataire par quinzaine ou par semaine avec une prime indirecte pour le paiement hebdomadaire. L'exploitation assure au capital une rémunération de 3 à 3,50 0/0 (1).

Enfin le *Groupe des maisons ouvrières* créé en 1901, érigé ensuite en fondation et reconnu d'utilité publique en 1906, voit, par le système de la capitalisation dit « Boule de neige », ses ressources qu'alimentent d'ailleurs d'anonymes et généreuses libéralités, augmenter graduellement au point que son capital qui, à la fin de 1907, s'élevait à 4 millions, atteint actuellement 10 millions. Dans les 4 immeubles exploités logeant 2.426 habitants, aucune non-valeur n'a été enregistrée en 1909 par suite de vacances de logements et la mortalité y est de 7 0/00 : celle des cités-jardins anglaises. En outre, le groupe vient de construire un hôtel populaire qui a dû

1. *Rapport du Conseil supérieur pour l'année 1909*. Annexé au *Journal officiel* du 24 juin 1910, p. 564.

ouvrir ses portes en septembre dernier. Il contient 834 chambres, louées 60 et 70 centimes par nuit. Il réalise toutes les commodités et les perfectionnements des Rowton House et Bruce-House avec un aspect général plus gai. La chambre coûte 2.300 francs : elle revenait à 2.500 dans les dernières maisons londoniennes. Enfin, la fondation va faire édifier dans le XX^e arrondissement un groupe où trouveront place 600 ménages choisis de préférence parmi ceux qui ont plusieurs enfants. Elle a acquis, à cet effet, un terrain dont la superficie dépasse 1 hectare et dans lequel 7.500 mètres carrés seront réservés pour un square, seul jardin que les populations de ce quartier aient à leur disposition (1).

Ces résultats sont, il faut le reconnaître, très intéressants ; mais il semble bien qu'on se soit trop complu dans leur recherche à réaliser des modèles, à constituer une sorte de Musée, de « Louvre de l'habitation ouvrière » comme on a pu le dire, et il est arrivé qu'on a perdu quelque peu de vue le but nettement philanthropique des fondations. A la merveilleuse description de ces immeubles, où l'on a prévu pour les moindres détails les derniers perfectionnements, où les besoins les plus divers sont dotés de leur organe depuis la dynamo pour chaque machine à coudre jusqu'à la clinique pour opérations chirurgicales (2), le simple ouvrier doit être pénétré d'une respectueuse admiration qui suffirait à l'arrêter sur le seuil, si un obstacle plus réel, le prix des loyers, ne lui en interdisait l'entrée.

Il y avait, croyons-nous, une œuvre moins brillante peut-être, mais assurément plus féconde et d'une autre portée à entreprendre. C'était d'affecter les importantes

1. *Rapport du Conseil supérieur* pour 1909, *loc. cit.*, p. 564.

2. Immeuble de la Fondation Rothschild élevé en 1909, rue de Prague. *Rapport précité*, p. 564.

ressources dont on disposait, à la catégorie la plus modeste, partant la plus intéressante des travailleurs. N'était-il pas possible de limiter le taux des loyers (en supprimant par exemple certains perfectionnements, certaines annexes coûteuses et non indispensables, pour ne pas retomber dans le domaine de l'assistance) et de s'attacher à le rendre accessible aux ouvriers dont le salaire peu élevé doit subvenir aux besoins d'une nombreuse famille ?

SECTION II

RÉSULTATS DUS A L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION

Nous avons vu que chaque année le Conseil supérieur des habitations à bon marché présente au Président de la République un rapport sur l'état d'application de la législation. Le rapport pour l'année 1909 publié récemment (1) va nous permettre, en fournissant les dernières statistiques, de déterminer exactement l'importance et l'étendue du mouvement suscité ou favorisé par le législateur, et nous pourrons, par comparaison avec les rapports précédents, établir la progression des résultats.

§ 1. — *Sociétés constituées sous la protection de la loi*

Au 1^{er} mai 1910, 270 sociétés bénéficiaient des avantages légaux (2), soit 32 sociétés approuvées depuis le 18 mai

1. Annexe au *Journal officiel* du 24 juin 1910, p. 557 et suiv. Jusqu'ici le rapport principal était confié à M. Cheysson dont la mort récente (survenant quelques mois après celle de Georges Picot) vient de priver la cause de l'habitation ouvrière d'un de ses apôtres les plus ardents.

2. Elles se répartissent entre 60 localités. On en compte 59 à Paris et 20 dans 13 autres villes du département de la Seine. La province en possède 191 ayant leur siège dans 146 localités. Lyon vient avec 8 sociétés, puis Calais avec 5, Bordeaux, Douai, Lille, Marseille, Nantes avec 3...

1909. En 1908, le nombre des sociétés ne s'était accru que de 22 ; l'augmentation atteint donc cette année presque 50 0/0 de plus. S'il y a là une première indication de l'accélération du mouvement en faveur de l'habitation ouvrière, il faut néanmoins constater que nous restons dans une situation très inférieure à nos voisins immédiats, l'Angleterre et la Belgique.

D'après leur forme légale, les sociétés approuvées se répartissent ainsi :

Sociétés coopératives.....	170
Sociétés anonymes.....	99
Sociétés civiles.....	1

La prédominance de la forme coopérative s'accuse de plus en plus. Nous assistons depuis 1894 à une progression constante : ces sociétés qui ne représentaient au début que le tiers du total, en représentent aujourd'hui plus des deux tiers. La tendance vers cette forme est tellement nette, qu'il ne reste guère que des sociétés construisant des maisons collectives qui ont gardé la forme anonyme.

Les statuts-types rendent des services de plus en plus appréciés aux sociétés en formation. Sur les 270 sociétés, 142 ou 52 0/0 ont des statuts absolument conformes aux statuts-types, et pour 50 sociétés, soit 18 0/0, ils n'en diffèrent que fort peu, ce qui fait 192 sociétés, plus des deux tiers du total. On doit s'en féliciter d'autant plus que certains spéculateurs n'ont pas manqué de chercher à établir à leur profit, à grand renfort de publicité, un nouveau courant que M. Cheysson signalait en ces termes (1) : « C'est la rançon inévitable de tout succès. Dès qu'une idée réussit et s'empare des sympathies du public, des calculateurs

1. *Rapport au Conseil supérieur pour l'année 1907*, p. 11.

avisés veulent non pas la servir, comme ses adeptes dévoués et désintéressés de la première heure, mais se servir d'elle au mieux de leurs intérêts. La cause de l'habitation à bon marché ne pouvait échapper à la loi commune de telle sorte que nous voyons surgir autour d'elle une couche d'amis suspects que lui attire, non pas la préoccupation du bien à faire, mais celle du profit à tirer des sacrifices et surtout de l'estampille de l'État... Aussi, le Comité permanent s'est-il vu obligé de fouiller dans les statuts au-dessous de la correction légale, pour voir si elle ne recouvrait pas une spéculation certaine au profit de telle ou telle individualité, ou telle ou telle catégorie de fondateurs qui s'étaient réservé des avantages abusifs. »

L'étude des bilans de ces sociétés nous fournit des indications intéressantes. 170 sociétés seulement sur 270 ont fourni leur bilan, dont 68 anonymes et 102 coopératives, soit 26 sociétés, 14 anonymes et 15 coopératives de plus que l'année dernière ; progrès d'autant plus sensible que ces chiffres se rapportent exclusivement à des sociétés en pleine activité.

Le capital nominal de ces sociétés s'est augmenté d'un cinquième d'un exercice à l'autre. Si les coopératives sont plus nombreuses, elles sont moins importantes. 46 0/0 de ces sociétés contre 53 0/0 des sociétés anonymes ont plus de 100.000 francs de capital souscrit, et parmi celles-ci 2 ont un capital dépassant 1 million. L'ensemble des opérations accuse une augmentation annuelle de plus de 7 millions, avec une tendance marquée à entrer dans la voie des prêts hypothécaires. Les emprunts contractés par les sociétés sont en général bien garantis : ils représentent, pour les sociétés anonymes, la moitié de leur capital et, pour les coopératives, un peu plus de la moitié ; en tenant compte de la valeur des immeubles qu'elles pos-

sèdent et des prêts qu'elles-mêmes ont consentis, on trouve que 13 millions de prêts sont garantis par 30 millions d'opérations. Si on considère les dividendes distribués par les sociétés anonymes à leurs actionnaires, on voit que 28,3 0/0 des sociétés n'en ont distribué aucun, 56,7 0/0, soit plus de la moitié, ont alloué un dividende de 2 à 3 0/0, plus du tiers, soit 38 0/0, ayant alloué 3 0/0 ; les autres, soit 15 0/0, ont donné plus de 3 0/0. Le même calcul eût été très intéressant pour les coopératives, mais il n'a pu être établi parce que leur comptabilité, quoique satisfaisante dans l'ensemble, est tenue d'une façon trop variée et manque de clarté dans les détails.

Il nous est impossible de relever dans ce mouvement toutes les initiatives qui mériteraient d'être signalées. Parmi les sociétés anonymes, nous nous bornerons à arcorder une mention spéciale à l'une d'entre elles qui s'est attachée à un des aspects des plus intéressants du problème de l'habitation ouvrière, c'est la *Société anonyme des logements économiques pour familles nombreuses*. Au rebours des autres propriétaires, elle n'accepte dans ses maisons que des ménages ayant au moins 3 enfants (1). Cette société s'est constituée en 1903 avec un capital de 236.000 francs qui atteint aujourd'hui 2 millions et demi. Elle exploite 3 immeubles (le dernier mis en service au 1^{er} janvier 1910) (2) qui logent actuellement 253 familles avec 1.250 enfants ce qui fait une moyenne de 5 enfants

1. Cependant, elle s'est réservée la liberté de louer une certaine proportion de ses logements à des familles peu nombreuses, mais particulièrement intéressantes à d'autres titres. Actuellement, sur 253 logements, 9 abritent moins de 3 enfants.

2. Rapport pour l'exercice 1909. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1910, p. 81 et suiv.

par ménage. Lorsque le quatrième immeuble qui est en construction sera ouvert au public, c'est-à-dire dans le courant de 1911, la société pourra loger 380 familles et déjà elle vient d'acheter le terrain nécessaire à l'édification d'un cinquième groupe. Malheureusement, chaque construction nouvelle semble correspondre à un relèvement du taux des loyers. Tandis que dans le premier immeuble le prix moyen de location par pièce était de 88 francs, dans le second, il passe à 97 et dans le troisième à 111 francs, si bien que, dans le dernier immeuble, les logements de 3 et surtout de 4 pièces (de 330 à 450 francs) ne sont plus accessibles aux ouvriers dont le salaire moyen et régulier, déjà appréciable, est de 5 francs par jour correspondant à un salaire annuel de 1.500 francs. Et cependant les actionnaires se contentent d'un dividende de 3 0/0 (1).

Nous avons vu que depuis quelques années un courant très manifeste s'accusait en faveur de la *forme coopérative* qui tend de plus en plus à prédominer dans la création des sociétés nouvelles. On ne peut que s'en féliciter étant donné la valeur hautement éducative de cette méthode qui apprend aux ouvriers à faire leurs affaires eux-mêmes et à mesurer les responsabilités d'une gestion administrative et financière.

Les coopératives pratiquent peu la location simple ; elles tendent surtout à rendre l'ouvrier propriétaire de sa maison et emploient, à cet effet, la location avec promesse de vente et quelquefois le prêt hypothécaire. Dans une coopérative, on trouve deux sortes d'actionnaires, les actionnaires simples et les actionnaires participants. Les premiers, tout en jouissant au même degré que les seconds des

1. Cheysson, *Le Logement des familles nombreuses*. Rapport à la 3^e conférence nationale des sociétés d'habitations à bon marché. Compte rendu, p. 42.

bénéfices de l'entreprise, ne sont pas admis comme eux à devenir propriétaires d'une maison construite par les soins de la société. Le rôle des actionnaires simples est cependant des plus importants et plus ils sont nombreux, plus la société a de facilités pour emprunter le solde des capitaux nécessaires pour permettre aux participants la réalisation de leur désir.

On peut évaluer à 23 millions environ les sommes consacrées à ce jour par les coopératives à la construction d'habitations ouvrières. Qu'est-ce à côté du milliard des building societies anglaises et des 3 milliards des building an loan societies américaines ? Il faut observer que le mouvement coopérateur semble gagner chez nous plus en surface qu'en profondeur. On se plaît à multiplier la création de petites sociétés dont la vitalité est insuffisante, plutôt que d'adhérer, en les fortifiant, à des sociétés pré-existantes. C'est ainsi qu'on voit bon nombre de sociétés se débattre dès leur constitution au milieu de difficultés qu'elles ne peuvent vaincre parce que leurs moyens d'action sont trop précaires. Parmi celles qui ont pu sortir de la période d'organisation et qui ont fonctionné normalement pendant un certain temps, la plupart s'exposent à de nouvelles difficultés en négligeant de constituer un fonds de réserve de prévoyance (1).

Quoi qu'il en soit, il ne manque plus à la coopération française que l'expérience et le crédit : les bonnes volontés s'affirment de plus en plus nombreuses, c'est de bon augure pour l'avenir (2).

1. *Rapport du Conseil supérieur pour 1909, loc. cit., p. 574.*

2. Citons parmi les principales coopératives : *L'Abri de Calais, l'Habitation populaire de Lorient, la Maissonette de Nantes, La Famille de Puteaux, le Coin du Feu de Saint-Denis. L'Habitation moderne pour les personnels de la Ville de Paris et du départe-*

§ 2. — Immunités fiscales

Les dégrèvements accordés par le législateur de 1906 sont sensiblement plus considérables que ceux prévus par la loi du 30 novembre 1894, mais l'application du nouveau régime est encore trop récente pour permettre d'établir la répercussion exacte de ses dispositions. La plus importante, celle qui a prolongé de cinq à douze ans l'exemption des contributions foncière et des portes et fenêtres, ne fera sentir ses effets qu'à partir de la sixième année. C'est pourquoi, si les statistiques dressées pour ces dernières années font ressortir un accroissement continu du montant des exemptions accordées, cette progression correspond à celle du mouvement en faveur de l'habitation ouvrière bien plus qu'elle ne résulte de l'élargissement des immunités fiscales.

Voici le montant de ces diverses immunités accordées pendant les trois dernières années.

	1907	1908	1909
Contribution foncière.....	75.931 fr. 86	98.039 fr. 67	119.907 fr. 10
Contribution des portes et fenêtres.....	94.448 fr. 26	98.587 fr. 26	152.597 fr. 83
Taxe de main-morte.....	13.707 fr. 30	19.132 fr. 11	22.334 fr. 57
Patente.....	12.505 fr. 66	12.998 fr. 38	14.357 fr. 66
Timbre et enregistrement....	6.536 fr. 55	4.606 fr. 08	11.460 fr. 34
	203.129 fr. 63	233.363 fr. 50	320.657 fr. 50 (1)

ment de la Seine, qui constituée en 1905 au capital de 800.000 fr. a une maison collective, 53 maisons louées avec promesse de vente et distribue un intérêt de 4 o/o. Voir *infra* les coopératives lyonnaises (Appendice).

1. 64 départements en 1909 (dont 3 nouveaux, ont profité de ces exemptions. Ceux pour lesquels elles représentent une somme un

Le nombre des maisons individuelles qui ont bénéficié de la détaxe en 1909, d'après les prescriptions des lois de 1894 et de 1906, est de 3.651 pour la contribution foncière et de 6.718 pour celles des portes et fenêtres. La différence entre ces deux nombres provient de ce que les maisons nouvellement construites sont imposables à la construction des portes et fenêtres dès l'année qui suit leur achèvement, tandis qu'elles ne deviennent passibles de la contribution foncière que la troisième année après leur construction. Les habitations ne doivent donc être considérées comme détaxées qu'au moment où on aurait eu le droit de les inscrire normalement au rôle et c'est dans la statistique de 1909 que les exemptions accordées de ce chef aux maisons placées sous le régime de la loi de 1906, d'après l'époque de leur construction, apparaissent pour la première fois. Il est curieux de constater que si le chiffre de ces dégrèvements pour 1909 accuse une augmentation considérable par rapport aux années 1907-1908, par contre, le nombre des maisons détaxées a sensiblement diminué : il était de 3.946 pour 1907 et de 4.241 pour 1908. Les maisons nouvelles ont donc une valeur notablement supérieure à celles construites avant 1906 ; cela tient au relèvement des maxima de valeur locative. Il est à remarquer, d'autre part, que presque toutes les nouvelles constructions ont été édifiées dans les grands centres où ces maxima sont plus élevés.

En regard des 6.718 petites maisons détaxées au titre

peu importante sont : la Seine pour 152.829 fr. 56 (plus de 135.000 fr. pour Paris seulement) ; — le Pas-de-Calais, 68.905 fr. 94 ; — le Nord 13.837 fr. 52 ; — la Loire-Inférieure 11.271 fr. 54 ; — l'Aisne 9.965 fr. 66. Les 59 autres départements ont joui d'un dégrèvement de 723 fr. 49 en moyenne, ce qui constitue le chiffre de 42.386 fr. 94.

des portes et fenêtres, on trouve 594 maisons collectives avec 6.137 logements, soit un peu plus de 10 logements en moyenne par maison.

Dans cinq départements seulement (Eure, Maine-et-Loire, Manche, Nord et Vosges), il a été fait, en 1909, usage pour quinze ventes, de la faculté que l'article 10 accorde aux sociétés de fractionner le paiement des droits de mutation.

Au tableau que nous avons donné, il faut ajouter les detaxes résultant de l'exonération des droits de timbre (actions et obligations) en vertu de l'article 11 de la nouvelle loi et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui a été aboli par la loi du 12 avril 1906, même pour les sociétaires obligataires dont le capital versé excédait 2.000 francs. Le montant de ces deux detaxes n'est pas indiqué dans l'état du ministère des Finances, parce que les éléments manquent désormais pour le calculer exactement. Avec l'évaluation approximative du rapporteur à 24.000, 35.000 et 40.000 francs pour les trois dernières années, on arrive pour l'ensemble des immunités fiscales à un total respectif d'environ 227.000 francs pour 1907, de 268.000 francs pour 1908 et de 360.000 fr. pour 1909.

Les detaxes ont donc progressé en 1909 de 92.000 fr. c'est-à-dire de 35 0/0 au lieu de 15 0/0 en 1908. Cette augmentation de 35 0/0 d'une année à l'autre est satisfaisante : elle est plus que double de toutes celles enregistrées jusqu'ici annuellement. « Mais le chiffre en lui-même de 360.000 francs constitue un bien faible encouragement à cette branche du mouvement social qui nous paraît intéressante entre toutes : l'amélioration du logement populaire (1). »

1. *Rapport du Conseil supérieur, 1909, loc. cit., p. 561.*

§ 3. — *Ressources mises à la disposition de
l'œuvre de l'habitation à bon marché*

A. — *Caisses d'épargne.* — La collaboration des Caisses d'épargne qui s'annonçait bien timidement, nous l'avons vu, sous l'empire de la loi de 1894, se continue malheureusement dans une proportion qui semble insuffisante. C'est à peine si, en 1909, elles ont consacré un peu plus d'un million en prêts ou en constructions. Les seuls compartiments qui, dans le total de leurs participations, présentent un accroissement un peu sérieux, sont ceux des prêts hypothécaires à des sociétés et des prêts individuels. C'est la preuve d'une timidité regrettable et injustifiée, car les Caisses d'épargne qui, jusqu'ici, comme celles de Marseille et de Lyon, se sont lancées largement dans la voie que leur avaient ouverte les lois de 1895, 1906 et 1908, n'ont pas eu à s'en repentir au point de vue financier et les grands bienfaits produits par leur initiative s'évaluent sous les yeux des habitants de ces deux grandes villes.

Nous aurons l'occasion d'examiner, d'une façon plus approfondie, l'œuvre de la Caisse du Rhône (1) ; arrêtons-nous un peu sur les résultats obtenus par celle des *Bouches-du-Rhône*, grâce à l'initiative éclairée de M. Eugène Rostand. En 1908, l'œuvre de l'habitation à bon marché figurait au bilan de cette caisse pour une somme de 3.860.059 fr. 23 (2). Son concours revêt les formes les plus variées et utilise, à cet effet, les nouvelles facultés offertes par la loi de 1906. Signalons particulièrement la

1. *Infra.* La question à Lyon.

2. Compte rendu des opérations de la Caisse pour 1908. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 236 et suiv.

souscription de 240 actions (correspondant à un versement de 120.000 francs) à la *Société anonyme des habitations salubres à bon marché de Marseille*, à laquelle elle avait déjà prêté 50.000 francs en obligations dont le quart est actuellement amorti. A la coopérative *La Pierre du Foyer* elle souscrit 464 parts et elle fait 2 prêts hypothécaires pour une valeur totale de 67.200 francs sur lesquels il ne reste plus, au 1^{er} janvier 1909, que 21.512 fr. 20 à rembourser. En ce qui concerne les prêts hypothécaires individuels que la loi de 1906 a fait entrer dans le droit commun, dès le 4 février 1889, la Caisse des Bouches-du-Rhône, par autorisation spéciale, pouvait en faire un essai restreint. Ainsi, il a été effectué 37 prêts pour une valeur globale de 192.400 francs et le jeu de l'amortissement a été si régulier, les libérations anticipées ont été si fréquentes qu'au 31 décembre 1908, il était déjà remboursé 133.750 fr. 80 quoique ces opérations soient à long terme. 14 prêts restent en cours pour 54.399 fr. 20 ; aucun mécompte n'a été éprouvé. C'est le mode d'intervention que la Caisse des Bouches-du-Rhône, qui les a tous appliqués, préconise comme le préférable. D'autre part, la Caisse possède un groupe d'immeubles comprenant 104 logements dont 103 sont occupés par 412 habitants, presque tous ouvriers de la plus modeste condition. Enfin, la Caisse a déjà organisé un service de prêts en application de la loi du 10 avril 1908.

La *Caisse d'Épargne de Paris* vient heureusement d'entrer dans la même voie, en souscrivant un certain nombre d'actions de diverses sociétés. Le conseil des directeurs attend de voir les résultats obtenus, prêt à persévérer s'ils sont favorables. La Caisse de Paris a souscrit, pendant ces deux dernières années, des actions pour un chiffre de 361.000 francs en faveur de 8 sociétés

d'habitations à bon marché, et pour 624.000 francs de prêts hypothécaires à 31 sociétés dont une société de bains-douches. La Caisse de Compiègne a, de son côté, employé un capital de 628.636 francs à construire 102 maisons individuelles abritant plus de 400 personnes. Une mention à la Caisse d'épargne d'Elbeuf qui semble avoir réalisé le maximum d'économies dans la construction de 9 groupes de maisons ouvrières qu'elle a édifiées pour son compte en 1907 et 1908. Les 8 premières construites en 1907 coûtèrent 41.938 fr. 15, soit 5.242 fr. 27 par habitation de 4 pièces, le prix de revient de chaque pièce étant de 1.310 francs. Les 10 autres construites en 1908, plus grandes cependant et mieux construites, reviennent seulement à 42.073 fr. 40, soit pour chacune en moyenne 4.200 francs environ. Elle a d'ailleurs épuisé le cinquième disponible de sa fortune personnelle (1).

Pour l'ensemble, la participation des Caisses d'Epargne au développement de l'habitation ouvrière s'établit ainsi au 31 décembre 1909 :

Acquisition ou construction.....	5.201.276 fr. 70
Prêts hypothécaires à des sociétés.	1.601.542 fr. 68
Obligations de sociétés.....	576.500 fr. »
Actions de sociétés	670.528 fr. »
Prêts hypothécaires individuels ...	301.134 fr. 60
Total.....	8.350.981 fr. 98
Bains-douches.....	716.144 fr. 65
Jardins-ouvriers.....	117.966 fr. 87
Total général ...	9.185.093 fr. 50

Les chiffres correspondants étaient :

Pour 1908	de	7.640.066 fr. 4
» 1907	»	6.111.430 fr. 41
» 1906	»	5.028.851 fr. »
» 1905	»	4.191.732 fr. 36

1. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 243.

L'augmentation annuelle qui avait été entre 1905 et 1907 d'un peu plus de 1 million, s'est élevée à 1 million et demi en 1908 ; malheureusement, elle n'a pas dépassé cette même somme en 1909. Le mouvement est donc resté bien uniforme : il le faudrait accélérer. Le nombre des Caisses d'épargne qui ont entrepris ces opérations s'est élevé en 1909 à 93 au lieu de 80 pendant l'année 1908. Cela représente à peine le sixième des 550 caisses d'épargne qui existent en France. Espérons, avec M. Cheysson (1), que « graduellement, l'exemple des caisses qui se sont mises en marche entraînera celles qui, s'étant montrées jusqu'ici hésitantes, comprendront qu'elles ne peuvent pas refuser plus longtemps d'apporter à cette grande cause leur concours moral et leur appui financier ».

B. — *Caisse des Dépôts et Consignations*. — Depuis 1906, la Société générale de crédit ayant épuisé son crédit de 5 millions qui ne lui a pas été renouvelé, la Caisse des Dépôts et Consignations a, nous l'avons vu, pris sa place par des prêts directs. Il est juste de reconnaître le progrès considérable réalisé à partir de cette date. Tandis que de 1896 à 1906, c'est-à-dire en dix ans, les prêts n'avaient pas atteint 5 millions, au cours de ces quatre dernières années, ils dépassent 10 millions (exactement 10.386.000 fr.).

Pendant la seule année 1909, la Caisse des dépôts a consenti à 53 sociétés d'habitations à bon marché, 62 prêts s'élevant à 3.148.200 francs ; ce qui constitue, par rapport à l'année 1908, une augmentation de 20 0/0 quant au montant des prêts et de 25 0/0 quant au nombre des sociétés emprunteuses.

1. *Rapport au Conseil supérieur pour l'année 1908*, p. 18.

Ces prêts se décomposent ainsi :

Sociétés anonymes

5 prêts au taux de 3 0/0 pour.	626.800 fr.)	974.300 fr.
6 " de 3 1/4 0/0..	347.500 fr.)	

Sociétés coopératives

30 prêts au taux de 3 0/0 pour.	1.492.700 fr.)	2.173.900 fr.
21 " de 3 1/2 0/0..	681.200 fr.)	
Total pour les 62 prêts.....		3.148.200 fr.

Trente-deux sociétés, parmi les 53 qui ont emprunté, ont pris l'engagement par leurs contrats de prêts qui figurent dans le total pour 2.281.600 francs, de faire souscrire à leurs sociétaires une assurance temporaire à la Caisse nationale. C'est presque le double de la somme souscrite en 1908 et pendant les années précédentes et qui s'élevait seulement à 1.257.401 fr. 40 pour 211 assurés. Il y a là un progrès considérable qui mérite d'être souligné tout particulièrement. Il faut se réjouir de ce développement de l'esprit de prévoyance sous sa forme la plus élevée et la moins égoïste qui consiste à assurer à la famille sa première condition d'existence qui est le foyer ; constatation d'autant plus heureuse que c'est par l'habitation à bon marché que ce progrès aura été obtenu.

C. — *Établissements de bienfaisance et d'assistance.* —

Une enquête faite par l'Administration de l'Assistance et de l'Hygiène publique sur la demande du ministère du Travail, pour connaître la suite donnée par ces institutions aux circulaires ministérielles qui recommandaient de mettre en pratique la faculté nouvelle que leur conférait la loi, n'a donné que des résultats à peu près nuls. Signalons, cependant, les heureuses exceptions qui se sont révélées (1).

1. *Rapports du Conseil supérieur* pour les années 1906, 1907, 1908, 1909.

L'Assistance Publique de la Seine, dès avant 1906, avait consenti deux prêts hypothécaires : l'un de 125.000 francs à la *Société anonyme des logements économiques pour familles nombreuses*, l'autre de 200.000 francs à la *Société anonyme des logements hygiéniques à bon marché*. En 1908, elle accordait à cette dernière société un nouveau prêt hypothécaire de 135.000 francs. Ces prêts qui sont faits au taux d'intérêt que procure la rente française au moment du contrat d'emprunt (de 3 à 3 1/2 0/0) sont remboursables en cinquante ans. Un prêt de 750.000 francs à répartir entre 3 sociétés d'habitations à bon marché est également décidé. D'autre part, elle a engagé une dépense évaluée à 2.600.000 francs environ pour l'édification, sur un vaste terrain lui appartenant, de divers corps de bâtiments affectés à des logements économiques : 6 maisons sont actuellement achevées. Malheureusement, l'administration de l'Assistance publique soulève mille difficultés pour consentir ces prêts sur le type de ceux de la Caisse des Dépôts et Consignations, c'est-à-dire sous hypothèque et elle paraît vouloir s'en tenir exclusivement à la forme des prêts hypothécaires qui exigent une garantie très onéreuse en raison des frais d'acte et d'enregistrement.

Enfin, après avoir semblé accepter de souscrire des actions de sociétés, le conseil de surveillance a émis, dans sa séance du 18 mars 1909, l'avis « qu'il n'y a pas lieu de souscrire à des actions de sociétés d'habitations à bon marché, fussent-elles amortissables ou privilégiées ». Nous devons ajouter qu'il n'existe pas d'exemple, à notre connaissance, qu'un établissement d'assistance ait jusqu'à ce jour fait usage de cette nouvelle faculté que lui confère la loi du 12 avril 1906.

Dans le Nord, les *Hospices de Comines* ont entrepris la construction de deux groupes de 10 maisons d'une valeur

de 50,496 francs ; le bureau de bienfaisance de Valenciennes a décidé l'édification d'un groupe de 20 maisons qui coûteront 80.785 francs ; le bureau de bienfaisance d'Armentières va utiliser le don de 100.000 francs que M. Bonjean, juge au tribunal civil de la Seine, lui a fait en 1909 pour la construction d'habitations ouvrières.

Enfin, le bureau de bienfaisance de Nancy qui a pris la tête du mouvement, vient d'ajouter un nouveau groupe de maisons aux trois groupes construits antérieurement, ce qui fait, pour cet emploi, une affectation totale de 82.000 fr.

Le succès de ces initiatives qui malheureusement restent isolées, nous fait déplorer davantage encore qu'elles ne soient pas plus généralement suivies, l'abstention de l'ensemble des établissements de bienfaisance ne peut se justifier. Tous devraient, sans hésiter, s'engager résolument dans une voie qui leur est si brillamment tracée et apporter enfin à l'œuvre du logement ouvrier le concours qu'on est en droit de leur demander.

D. — *Départements et communes.* — Nous venons de constater avec quelle réserve les divers établissements publics usent des facultés que leur confère la loi et cependant on aurait pu les croire familiarisés avec l'idée de leur intervention puisque le législateur de 1906 s'est contenté, en multipliant les moyens d'action, de faciliter l'application d'un principe consacré dès 1894. Aussi, ne faudra-t-il pas s'étonner de voir les départements et les communes tenus jusqu'ici à l'écart du mouvement qui nous intéresse montrer peu d'enthousiasme dans la mise en pratique des dispositions qui constituent, à coup sûr, l'innovation la plus intéressante de la loi de 1906.

La circulaire du 27 février 1907 prescrit aux préfets de faire parvenir chaque année avant le 1^{er} mars au ministère du Travail, un état détaillé le renseignant sur l'usage

fait par les départements et les communes de l'autorisation qui leur a été accordée d'intervenir sous différentes formes en faveur des habitations à bon marché. Les états reçus n'indiquent pas encore beaucoup de progrès dans cette voie (1).

Cependant, dès 1907, nous voyons la commune d'Onnaing, dans le Nord, affecter une somme de 29.834 francs à la construction de neuf maisons « d'indigents ». En 1908 et 1909, quelques interventions s'organisent. Dans les Alpes-Maritimes, la municipalité de Grasse et le département garantissent pendant une durée de sept ans, à partir du 1^{er} juillet 1909, un intérêt de 3 0 0 sur un capital de 300.000 francs emprunté par la *Société Grassoise*. La ville de Nice aménage des terrains pour les accorder comme apport à une société d'habitations à bon marché et accepte des actions de cette société en paiement des prix du terrain évalué à 50.000 francs. La municipalité de Cannes concourt à la formation d'une société et, dès sa création, le conseil municipal examinera sous quelle forme il pourra lui prêter son appui.

Dans l'Aude, la municipalité de Carcassonne, après avoir décidé de subventionner l'*Œuvre Carcassonnaise des Bains-Douches* en lui accordant un terrain pour son installation et l'eau nécessaire à son fonctionnement, paraît disposée à céder un terrain de gré à gré à la société *Le Foyer Carcassonnais*.

Dans l'Allier, on jette les bases d'une société régionale d'habitations à bon marché, en collaboration avec les diverses municipalités des arrondissements de Montluçon et de Gannat.

1. *Rapport du Conseil supérieur* pour les années 1907, 1908, 1909.

Dans le Morbihan, le conseil municipal de Lorient a souscrit, après approbation ministérielle, 400 actions de 25 francs à la société *L'Habitation populaire*.

Dans le Pas-de-Calais, les villes d'Arras, de Saint-Omer et de Calais ont cédé, à prix réduit, des terrains communaux à diverses sociétés.

Enfin, la commune d'Arques-la-Bataille, dans la Seine-Inférieure, a acquis des actions d'une société jusqu'à concurrence de 2.000 francs.

Mais nous devons une mention toute spéciale à la *Ville de Paris* (1). Depuis longtemps déjà, la question des habitations à bon marché figurait à l'ordre du jour du Conseil municipal de Paris et les nombreuses discussions dont elle fut l'objet contribuèrent, à n'en pas douter, en attirant l'attention sur le rôle qui semblait dévolu tout naturellement aux municipalités dans cette sphère, à faire élargir en ce sens les dispositions de la loi de 1894 (2). Dès 1905, le Conseil, sur un magistral rapport de M. Turot, portait hardiment la question sur le terrain de la construction en régie par les municipalités et, dans sa séance du 6 novembre, votait le principe d'un emprunt municipal de 50 millions dans ce but. Cependant,

1. Le département de la Seine avait, dès 1904, vendu à la Société des Habitations Économiques de la Seine des terrains à prix réduit et en lui faisant remise des frais de viabilité. Depuis lors, il n'a pas été effectué d'autres ventes de même nature, mais chaque année, le conseil général vote au comité de patronage de la Seine une large subvention qui lui permet d'organiser des concours et expositions, comme l'exposition du mobilier qui a eu l'hiver dernier un grand succès.

2. Voir dans l'ouvrage de MM. Turot et Bellamy précité l'intéressant chapitre consacré aux *Habitations à bon marché au conseil municipal de Paris depuis 1883*, p. 233-253. — Voir aussi le *rapport présenté par M. Turot*, Bulletin, n° 8. Imprimerie municipale. Paris, 1905.

la loi du 12 avril 1906 tout en ayant admis la participation des communes, ne crut pas devoir autoriser leur action directe ; aussi, M. Turot faisait-il, dans la séance du 24 juin 1907, adopter une délibération invitant le préfet de la Seine : « 1° à préparer le plus tôt possible un projet d'emprunt de 10 millions destiné à favoriser la construction d'habitations à bon marché.

» 2° A s'entendre le plus tôt possible avec le directeur de l'Assistance publique pour la souscription d'actions de sociétés spécialement constituées pour la construction d'habitations à bon marché dans des maisons collectives en vertu des termes de la loi de 1906 (1) ».

Le 3 août 1907, une nouvelle proposition de M. Turot aboutissait à une délibération « invitant l'administration à étudier un projet d'emprunt de 50 millions qui, destiné à la construction d'habitations à bon marché et gagé sur ses loyers, compléterait, tout en étant distinct, le projet d'exécution des grands travaux de Paris ». Sans attendre le résultat de cette étude, le conseil municipal consentait en 1908 et 1909 à 12 sociétés des cessions de terrain comportant des réductions de 17 à 50 0/0 sur le prix d'évaluation ou leur faisant remise de viabilité (2). Il en profitait sagement pour imposer aux sociétés importantes (Société des logements hygiéniques à bon marché. Sociétés des logements économiques pour familles nombreuses) des conditions relatives au taux des loyers (maximum de 400 francs) ou à la qualité des personnes logées (familles de trois enfants).

Mais ces mesures ne constituent que la préface d'une

1. *Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris*, 25 juin 1907.

2. Voir les annexes IV aux rapports du Conseil supérieur (1908 et 1909) intitulées : *État des interventions de la Ville de Paris en faveur des habitations à bon marché*.

intervention beaucoup plus importante et plus effective qui est annoncée dans un très intéressant mémoire présenté le 8 juin 1909 par le préfet de la Seine au conseil municipal sur l'application par la Ville de Paris de la loi de 1906 (1). Il pose la question en ces termes : « Le problème présente pour la population ouvrière parisienne, au triple point de vue de son hygiène physique et morale, de son rapprochement des centres de travail et de ses facultés matérielles, un intérêt tel que nous ne saurions nous refuser, *quelques difficultés que nous rencontrions*, à seconder les intentions affirmées par les pouvoirs publics. C'est donc avec le souci de combattre les maux que causent trop souvent parmi les ouvriers la tuberculose, l'alcoolisme, les promiscuités inévitables dans l'état actuel, que j'ai envisagé les diverses combinaisons autorisées par la loi du 12 avril 1906. »

A la suite de ces études le préfet propose au conseil trois projets de résolution.

Afin de soustraire les familles nombreuses vivant d'un salaire faible aux dangers de surpeuplement dont elles sont les principales victimes, il pense que la ville devrait mettre à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché qui limiteraient leurs bénéfices à 3 0/0 et qui réserveraient dans leurs immeubles la moitié des logements aux familles ayant au moins trois enfants à leur charge, des fonds à un intérêt de 2 0/0 comme le fait l'État d'après la loi du 10 avril 1908, pour faciliter l'acquisition des petites propriétés, 15 millions sont prévus dans l'emprunt de 950 millions pour cet emploi (2). On estime que cette somme serait suffisante pour aider à la construction

1. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 379.

2. 15 millions seront également affectés à la démolition d'immeubles insalubres.

de 30 ou 40 groupes abritant chacun 600 personnes soit, au total 20.000 personnes environ (1).

Outre cette participation qui vise la catégorie la plus intéressante des clients des sociétés d'habitations à bon marché, le préfet propose à la municipalité de faire apport aux sociétés de terrains communaux payables en actions. Le mémoire fait observer que, pour que les logements puissent être établis à des prix rémunérateurs, les terrains qui feraient l'objet de ces apports ne devraient pas dépasser 100 fr. le mètre carré, maximum déjà bien élevé.

Enfin, le mémoire recommande aussi la garantie du dividende ou de l'intérêt des actions et obligations comme constituant encore un moyen de venir en aide aux sociétés, mais il réclame sur ce point l'élargissement des dispositions légales tant au point de vue du délai que de l'objet de la garantie.

Ces divers concours ne seraient donnés qu'aux sociétés justifiant, au moment de la demande, de trois années d'existence et de l'exploitation effective d'un immeuble.

« Ce mémoire, dit M. Georges Risler (2), constitue un noble exemple pour toutes celles de nos grandes villes de France (et elles sont malheureusement trop nombreuses) qui n'ont pas jusqu'ici participé à l'œuvre de l'amélioration du logement populaire et qui, nous voulons l'espérer, tiendront à honneur de s'en inspirer et de profiter des expériences faites à Paris, à Lyon (3) et dans quelques autres cités. »

1. Il s'agit, en réalité, comme l'indique le mémoire lui-même, d'après les statistiques de MM. Bertillon et Cheysson, de 20.000 familles de six personnes au moins soit 142.848 individus et non de 20.000 personnes qui habitent des logements surpeuplés.

2. *Rapport au Conseil supérieur pour l'année 1909, loc. cit.*, p. 663.

3. Nous examinons plus loin comment la ville de Lyon a participé à cette œuvre.

§ 4. — *Les Comités de patronage.*

« On a beau changer leur nom et augmenter leurs attributions, ils sont toujours, pour la plupart, assez indifférents à la question qui nous préoccupe... Je fais exception, bien entendu, pour les comités de patronage de certaines grandes villes et notamment pour celui du département de la Seine ». Telle est l'appréciation que formulait, le 6 mars 1909, à l'assemblée générale de la Société française des habitations à bon marché, M. Jules Challamel qui fut, depuis l'origine jusqu'en 1908, chargé d'établir le rapport annuel sur les travaux de ces comités (1).

Le rapport pour l'année 1909 constate, en effet, que la plupart sont encore dans la période d'organisation et de tâtonnements, 113 comités ont été institués au cours des années 1907 et 1908 (celui de la Corse ne serait pas encore constitué) et jusqu'à l'année dernière, beaucoup n'ont tenu qu'une séance pour procéder à la constitution de leurs bureaux. Nous avons vu combien les constructeurs d'habitations à bon marché avaient souffert de ce fonctionnement tardif qui les mettait dans l'impossibilité d'obtenir le certificat de salubrité, les privant, par une conséquence regrettable, des immunités fiscales auxquelles ils pouvaient prétendre.

En 1909, les comités qui, obéissant aux prescriptions du décret réglementaire du 10 janvier 1907, se sont réunis quatre fois dans l'année sont encore en minorité. Quelques-uns n'ont pas tenu de réunion ; on a même dû, faisant application de l'article 5 de ce décret, dissoudre,

1. Depuis l'année 1908, le rapporteur est M. André Ripert, maître des requêtes au Conseil d'État.

par décret du 24 mars 1909, le Comité des arrondissements de la Rochelle et Marennes qui, après deux convocations successives, ne s'était pas trouvé en nombre pour délibérer.

Il faut bien remarquer, comme le fait très justement observer le rapporteur (1), que les conditions de fonctionnement de ces comités ne sont pas les mêmes partout. « Les uns ont une importante clientèle ouvrière agglomérée dans les grandes villes ou dans les centres industriels ; la loi est connue dans ces milieux ; il y existe des sociétés de construction ; les caisses d'épargne et quelquefois les municipalités y apportent leur concours à l'œuvre de l'habitation à bon marché et les comités sont au centre de bonnes volontés dont leur rôle est de former un faisceau. Plus ingrate est assurément la tâche dans les départements, principalement agricoles, où domine la petite propriété, où la plupart des artisans et cultivateurs sont déjà en possession d'habitations particulières et se désintéressent des bénéfices de la loi qu'ils ignorent... autant que les règles de l'hygiène. »

Et puis, ces comités semblent vraiment jouer de malheur. Une des réformes obtenues avec le plus de peine en 1906 avait été le vote du paragraphe 1 de l'article 4 de la loi qui dispose que « le département doit subvenir aux frais de local et de bureau des comités ainsi qu'aux frais de déplacement nécessaires pour l'application de la présente loi ». Or, voilà que la loi du 30 juin 1907 omet de comprendre ces frais parmi les dépenses qui sont obligatoires pour le département. Le ministre de l'Intérieur, consulté, estima que la législation en vigueur ne lui permettait pas de

1. *Rapport au Conseil supérieur pour l'année 1909, loc. cit., p. 557.*

provoquer l'inscription d'office des dépenses de cette nature aux budgets départementaux. Cependant, il n'y a pas là une raison qui suffise à motiver l'abstention des comités. En présence de cette situation fâcheuse qui risquait de paralyser l'application de la loi, en mettant notamment à la charge des membres des comités les frais de déplacement nécessités par la délivrance des certificats de salubrité, le ministre du Travail a bien voulu, en attendant une modification légale qui paraît la seule possible, ouvrir au budget de 1909 un crédit de 20.000 francs (renouvelé en 1910) destiné à des encouragements aux comités de patronage. Ces subsides, forcément restreints, devront être strictement appliqués à procurer le bon fonctionnement administratif des comités, c'est-à-dire, avant tout, aux frais de bureau et de déplacement. Ils ont été répartis, en 1909, en subventions, de 100 à 3.500 francs (Seine) accordées aux 53 comités qui les ont sollicités en temps utile et suffisent, dans la plupart des cas, à couvrir les dépenses nécessaires (1). D'autre part, les départements dont, accidentellement, le concours financier n'est pas obligatoire, ont bien voulu, pour un certain nombre, distribuer des subventions qui sont allées à 60 comités.

C'est ainsi que les bonnes volontés ont pu se manifester et faire œuvre sérieuse, « les subventions allant d'elles-

1. Aussi, ne peut-on admettre la raison du préfet de l'Aveyron exposant qu'il n'a pu jusqu'ici « installer » le comité de l'Aveyron, le conseil général n'ayant voté aucun crédit pour assurer son fonctionnement. Même en l'absence de subvention, il n'eût pas été difficile de trouver, au chef-lieu du département, un local à titre gratuit pour suffire aux réunions espacées du comité. Par contre, certains comités ont fait un emploi peu judicieux des subventions qu'ils obtenaient en envoyant, par exemple, sur ces fonds, des délégués à des congrès. *Rapport au Conseil supérieur pour l'année 1909, loc. cit. p. 557.*

mêmes aux assemblées qui ont su prouver l'utilité de leur institution (1) ».

La plupart des comités actifs ont organisé la propagande pour l'habitation à bon marché et cela sous les formes les plus variées. Ce sont des comités permanents de renseignements, des campagnes de presse, des affiches, des brochures distribuées gratuitement, des conférences ; et dans cet ordre d'idées, il faut signaler l'initiative du *Comité des Bouches-du-Rhône*, qui, perfectionnant ce procédé de vulgarisation, a créé en 1909, grâce à la subvention qu'il a obtenue sur le produit des jeux sa *Chaire ambulante de la prévoyance sociale* et a fait donner, par ce moyen, en diverses communes, 25 conférences qui ont obtenu un vif succès. A l'issue de chaque réunion le conférencier prend contact avec ses auditeurs et leur donne toutes indications utiles qu'ils peuvent solliciter. Un nouveau cycle de 25 conférences est prévu pour 1910.

Les concours sont aussi très en faveur. A côté des concours de bonne tenue des habitations, d'ordre et de propreté qui n'exigent pas, pour donner des résultats, des ressources considérables, mais simplement une organisation habile avec une large publicité, mentionnons les concours d'architecture qui ont pour objet de mettre à la portée des intéressés des types d'habitation répondant de tous points aux vœux de la loi dont souvent les constructeurs ignorent les prescriptions. Certains comités ont mis au concours non seulement des projets d'habitations individuelles, mais aussi l'établissement de types de maisons collectives et en ont profité pour organiser des expositions très réussies. *Le Comité de la Seine* qui avait déjà ouvert

1. *Rapport pour 1909*, p. 557.

trois concours généraux d'habitations et un concours de mobilier, est sorti de la formule classique en organisant, en 1907, un concours portant non plus sur l'ensemble de l'habitation, mais « sur les parties qui la constituent et la rendent solide, commode, agréable et économique », qui a réuni 136 exposants. Enfin, c'est lui qui organisa le *Congrès des comités de patronage d'habitations à bon marché de France* réuni à Paris en janvier 1910.

Un certain nombre de comités ont favorisé la création ou le développement des sociétés de construction ou de crédit, en provoquant très utilement le concours des établissements publics ou des communes.

Une vingtaine de comités se sont déjà préoccupés de la mise en application de la loi du 10 avril 1908 ; plusieurs sociétés de crédit sont, par leurs soins, en voie de formation.

Enfin, les comités dont les ressources sont moins modiques, étendent leur action à d'autres manifestations de la prévoyance : assainissement, assurances, etc.

Il est impossible de signaler, dans un rapide aperçu, toutes les initiatives intéressantes ; il faut citer, à côté des comités de la Seine et des Bouches-du-Rhône, qui tiennent la tête du mouvement, ceux de l'Aisne, de l'Aube, du Doubs (Montbéliard), de la Gironde, de la Manche (Cherbourg), de la Nièvre, du Nord, de l'Oise (Senlis), de la Seine-et-Oise, de la Seine-Inférieure (Dieppe, le Havre, Rouen), de la Somme (1).

Le signe le plus sûr de l'activité des comités et c'est là que réside, nous l'avons vu, leur plus importante attribution, se trouve dans la statistique des certificats de salubrité. En 1909, 56 comités en ont accordé 2.544 et refusé

1. Voir *infra* l'œuvre du Comité de Lyon.

319 ; 382 demandes étaient encore à l'étude. Dix autres comités ont eu à s'occuper du même objet, mais n'ont pas fait connaître le nombre des immeubles visités. A vrai dire, ces chiffres sont inférieurs à ceux de 1908, mais la statistique de l'année précédente était encombrée d'un grand nombre de certificats délivrés pour des constructions élevées antérieurement à l'ouverture de l'exercice et dont beaucoup n'ont pu bénéficier des avantages de la loi.

Nous voyons que près de la moitié des comités n'ont pas encore manifesté leur existence; cependant, comme un certain nombre sont encore à peine organisés, il faut, avant de les juger, leur accorder un délai et espérer que, la contagion de l'exemple aidant, les encouragements ne manquant pas, tous sauront au plus tôt remplir une mission féconde en heureuses conséquences. Déjà, sur les 66 comités que nous venons de mentionner, plusieurs ont été appelés pour la première fois, en 1909, à certifier la salubrité d'immeubles et c'est là une preuve que le mouvement a gagné en étendue. C'est aussi un indice de la diffusion de l'habitation ouvrière.

CHAPITRE IV

APPRÉCIATION DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

La loi du 30 novembre 1894 avait donné des résultats insignifiants. Ceux de la loi nouvelle ne sont pas à dédaigner, mais ils semblent encore bien insuffisants parce qu'ils ne sont pas généralisés. Certes, nous avons rencontré de brillantes initiatives, mais elles brillent dans leur isolement. Et puis, elles s'adressent « à une clientèle limitée, quant au nombre, relativement aisée et douée de sérieuses qualités domestiques. C'est, en somme, la grande masse ouvrière qui leur échappe. Et, pourtant, n'est-ce pas elle qui souffre le plus du mauvais logement » (1) ?

Peut-être le recul ne paraît-il pas suffisant pour permettre de porter, après trois ans d'application, un jugement définitif sur la loi nouvelle. Mais si l'on considère qu'elle procède de la même inspiration générale que la loi de 1894, ayant eu surtout pour but de l'amender et de la compléter, il apparaîtra qu'on peut très bien, dès maintenant, et sans attendre l'épreuve d'une large expérience, rechercher et indiquer les raisons de son insuccès partiel.

A notre avis, ces raisons sont de deux sortes :

Et d'abord, il semble que le législateur de 1906 se soit

1. Maurice Beaufreton, *Le Logement populaire à Paris. Le Musée social. Mémoires et documents*, novembre, n° 10.

quelque peu écarté de la voie qui devait conduire à la solution du problème tel que nous l'avons posé : si le but n'a pas été atteint cela tient, selon nous, en partie à certaines imperfections qui peuvent faire désirer une réforme législative.

Mais nous nous empressons d'ajouter que l'insuffisance des résultats provient également de ce qu'on n'a pas utilisé, d'une façon assez large, cette voie choisie par le législateur qui, pour être plus longue et détournée, ne permettait pas moins d'aboutir, à condition d'y engager toutes ses forces.

Nous examinerons donc, en premier lieu, les critiques que l'on peut adresser à la loi du 12 avril 1906 et nous indiquerons ensuite, rapidement, les avantages réalisés par la nouvelle législation et le parti qu'on en peut tirer.

PREMIÈRE SECTION

CRITIQUE DE LA LOI DU 12 AVRIL 1906

M. Strauss déterminait parfaitement le double objet que devait avoir la loi dont il était le rapporteur au Sénat : « Combattre non seulement l'insalubrité des habitations, mais la pénurie des logements, en même temps que le surpeuplement (1). » C'est pour ne s'être pas inspiré uniquement de cet objet, trop souvent oublié dans l'élaboration de la loi, qu'on a abouti, par une méthode défectueuse, à une solution imparfaite.

Il faut combattre le surpeuplement dont pâtissent surtout les familles nombreuses aux modestes ressources, et l'on se préoccupe de rendre l'ouvrier propriétaire et l'on

1. Sénat, séance du 20 mars 1906. *Journal officiel* du 21 mars p. 247.

établit des maxima de valeur locative, d'ailleurs exagérés, sans tenir compte du nombre de pièces, ni de leur étendue. Il faut remédier à l'insalubrité, à la pénurie des logements et pour provoquer dans le plus bref délai la construction des habitations nécessaires, on adopte des demi-mesures : l'intervention des communes est admise, mais on l'entoure des plus grandes restrictions ; des immunités fiscales sont accordées, mais on les mesure avec tant de parcimonie qu'elles restent sans effet appréciable ; le concours des caisses publiques est prévu : on leur laisse toute latitude de s'abstenir.

Telles sont les principales critiques en lesquelles se résument, selon nous, les imperfections de la loi. Nous allons essayer de les justifier rapidement.

§ 1. — *Régime de faveur pour la maison individuelle*

Nous avons vu à quelles nécessités répond la construction des maisons collectives et pourquoi il faut recourir à elles, si l'on veut aboutir rapidement dans la lutte, contre l'insalubrité et le surpeuplement. Or, nous sommes obligés de constater qu'elles se trouvent sacrifiées sous l'empire de la législation nouvelle.

Déjà, le législateur de 1894 avait manifesté ses préférences pour la maison unitaire et l'accession de l'ouvrier à la propriété, et encore le projet de loi Siegfried excluait-il les maisons collectives de toute exemption fiscale. La loi de 1906 accentue l'orientation dans ce sens. M. Strauss le déclara catégoriquement au Sénat : « La réforme se caractérise par un fait : c'est un régime de faveur pour les maisons individuelles » (1). Tout d'abord, on reprend

1. Séance du 13 février 1906. *Journal officiel* du 14 février, p. 116.

les dispositions relatives à l'assurance-vie et à la transmission héréditaire de l'habitation dont le but direct et exclusif est de favoriser l'acquisition de la maison par l'ouvrier. Et la Caisse des Dépôts et Consignations ajoute encore à la portée de ces dispositions, en subordonnant ses prêts au taux de faveur de 3 0/0 (au lieu de 3,25) à une assurance sur la vie, condition impossible à réaliser pour une maison collective. Puis, on majore d'un cinquième, en regard des maisons collectives le maximum de valeur locative que pourront atteindre les maisons individuelles, non seulement pour tenir compte des frais plus élevés de construction mais aussi parce que « il faut en favoriser la création et le développement » (1). Enfin, l'établissement des immunités fiscales accentue encore cette inégalité de traitement... C'est l'exemption de l'impôt des portes et fenêtres qui ne poussera guère à la construction de maisons collectives car, cette contribution étant due, en principe, par le locataire, seuls les propriétaires de maisons individuelles qui les habitent vont se trouver en profiter. C'est surtout l'exemption de la taxe de mainmorte, la plus lourde de toutes les contributions, dont on refuse le bénéfice aux maisons destinées à être louées, c'est-à-dire à toutes les maisons collectives ; exclusion dont l'injustice s'aggrave de ce fait que les droits de mutation seront perçus une deuxième fois lors de la transmission, au décès du propriétaire, des actions, obligatoirement nominatives, des sociétés anonymes de construction.

Dans d'autres dispositions encore, comme celle relative aux jardins ouvriers ou dans des propositions de dégrèvements qui n'ont pas été adoptées, nous retrouvons cette

1. Strauss, *loc. cit.*

préoccupation constante, très louable en soi, mais quelque peu à côté de la question de faciliter à l'ouvrier l'acquisition de sa maison ; et le débat avait tellement dévié au Sénat que M. Strauss, lui-même, fut amené à en faire l'observation : « Je dis qu'on commet une confusion, involontaire sans doute, entre deux lois distinctes, celle du régime de la petite propriété rurale et celle des habitations à bon marché (1). »

La loi de 1906 en a gardé l'empreinte et la législation récente dont on a voulu faire le complément de cette loi est définitivement aiguillée vers l'acquisition de la petite propriété rurale (2).

Il est même curieux de constater qu'une confusion semblable a présidé à l'élaboration de la loi du 10 avril 1908 sur la petite propriété et les habitations à bon marché. Il s'agissait de faciliter à l'ouvrier urbain ou agricole, indistinctement, l'acquisition d'un terrain d'une étendue suffisante pour qu'il pût y construire plus tard sa modeste habitation en y annexant un jardin, et le débat, au Sénat, embrassait toute la réforme de la propriété rurale. On avait oublié l'habitation salubre et l'on discutait sur la question de savoir quelle devait être l'étendue d'un petit domaine agricole permettant à l'ouvrier rural de vivre en l'exploitant (3).

On ne saurait trop s'élever contre cette tendance, malheureusement fréquente chez nos législateurs, qui consiste à greffer sur une proposition en discussion, dont le

1. Séance du 20 mars 1906. *Journal Officiel* du 21 mars, p. 247.

2. « C'est l'aboutissement de toute une politique agricole » disait, en parlant de la loi sur le bien de famille, M. Ruau, ministre de l'Agriculture. *Sénat, séance* du 4 février 1909.

3. *Sénat, séance* du 17 mars 1908. Observations de MM. Félix Martin et Fortier. Réponse de MM. Strauss, rapporteur, et Delattour, commissaire du gouvernement.

but est parfaitement déterminé et limité, des réformes imprévues, voisines peut-être, mais assurément distinctes et qui débordent le cadre primitivement tracé. Il y a là une méthode singulièrement defectueuse. A ne pas vouloir serier les réformes, échelonner les efforts, on risque de faire aboutir des projets insuffisamment préparés et on s'expose par la voie des transactions, des compromis, au régime des cottes mal taillées.

Les inconvénients de cette façon de procéder vont apparaître pour la question qui nous intéresse. On a négligé de coordonner la partie de la loi du 10 avril 1908 qui concerne les habitations avec la loi de 1906. Et M. Rostand exposait, d'une façon saisissante, la situation délicate qui allait résulter, pour les sociétés d'habitations à bon marché créées sous l'empire de la loi de 1906, de ce défaut d'harmonie (1). « Sans parler de l'impression répandue dans le public et vulgarisée par la presse que l'Etat va prêter directement à 2 0/0, les sociétés existantes sont menacées, d'un côté, par les sociétés dites de crédit immobilier (terme impropre, car il s'agit d'un crédit mobilier spécial et les sociétés existantes le sont aussi) qui recevront d'un établissement d'Etat des capitaux à 2 0/0; de l'autre côté, par les caisses d'épargne autorisées à prêter à 2 0/0. Prises entre ces deux concurrences privilégiées, comment feront les sociétés existantes qui ne peuvent prêter qu'à 4 0/0 ? Va-t-on en arrêter l'expansion, peut-être en paralyser l'existence ?... De nouveaux statuts-types, établis par le ministre du Travail, semblent inviter les sociétés régies par la loi de 1906 à comprendre dans leur objet les opérations visées par la loi de 1908 ; mais est-ce à dire

1. Le mouvement social, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 131.

qu'elles pourront affecter à ces opérations une branche spéciale bénéficiant de la loi de 1908, sans préjudice, du reste, de leur activité?... » « Faisons des vœux, conclut-il, pour que l'impatience du mieux ne vienne ni diminuer la gratitude due au bien accompli, ni compromettre, en décourageant les dévouements, la grande œuvre poursuivie par les sociétés d'habitations à bon marché qui ont eu tant de difficultés à se créer, puis à grandir, et qui sont en pleine marche ascendante. » Notons que si l'on se préoccupe de remédier à cette situation, c'est exclusivement pour faire admettre au bénéfice de la loi de 1908 les sociétés existantes dans la limite où elles se livreraient aux opérations prévues par cette loi (1).

Ainsi, la législation récente qui constitue déjà une prime directe à l'acquisition de la petite propriété, va, si on l'étend aux sociétés d'habitations existantes, établir au sein même de la loi de 1906 en faveur des maisons individuelles, une concurrence privilégiée qui entravera encore la construction des maisons collectives (2).

C'est un nouvel encouragement à l'acquisition de la maison individuelle que vient d'apporter la loi du 5 avril 1910 sur les *retraites ouvrières et paysannes*. Nous en extrayons les dispositions suivantes, article 3 *in fine* « Ceux qui justifieront avoir contracté un engagement pour l'achat ou la construction d'une habitation à bon marché ou pour l'acquisition d'une petite propriété (champ ou jardin) conformément aux conditions des lois du 30 novembre 1894, 30 avril 1904, 12 avril 1906 et 10 avril

1. Vœu du Conseil supérieur dans sa session du 18 mai 1909.

2. Déjà jusqu'à ce jour les sociétés poursuivaient plutôt la diffusion de la petite propriété que l'augmentation du nombre des logements offerts en location. En 1909, 6.718 maisons individuelles ont bénéficié des immunités fiscales contre 593 maisons collectives.

1908, *pourront être autorisés* à continuer à appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ils seront tenus par la présente loi. Ils conserveront le bénéfice de la contribution des employeurs et la subvention complémentaire de l'État. »

Art. 13. — « Lorsque la retraite en cour d'acquisition dépasse 180 francs, l'assuré peut, à toute époque et après examen médical, affecter la valeur en capital du surplus, soit à une assurance en cas de décès, soit à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation qui deviendra inaliénable et insaisissable dans les conditions déterminées par la législation sur le bien de famille insaisissable. »

Il est juste de faire observer que de ces deux dispositions la première qui seule pourrait avoir une portée considérable, et qui est du reste en contradiction avec l'article 17 *in fine*, se trouve être inopérante. C'est un amendement présenté par M. Fortier au Sénat et il résulte d'explications échangées à la Chambre que la rédaction de ce texte est trop imprécise pour qu'il soit possible de lui faire sortir effet. Le rapporteur, M. Puech, et le ministre de Travail, ont déclaré qu'il n'y avait là qu'une « simple faculté » qu'un « simple vœu » et un amendement de M. Aynard, tendant à remplacer les mots « pourront être autorisés » par les mots « seront autorisés » fut repoussé. C'est une curieuse conception de la loi « sans caractère impératif » et du Parlement « conseil d'arrondissement » (1).

1. V. l'intéressante discussion à laquelle a donné lieu cette disposition à la *Chambre des Députés. Séances* du 30 et 31 mars 1910. *Journal officiel* du 31 mars, p. 1781 et 1782 du 1^{er} avril, p. 1820. Le ministre du travail vient d'ailleurs de déclarer tout récemment (Session du Conseil supérieur de la mutualité du 10 octobre) qu'il ne déposerait aucun texte pour rendre applicable « l'amendement Fortier » au fond duquel il est hostile.

§ 2. — *Maxima de valeur locative*

Le maxima de loyers, fixés par l'article 5 de la loi de 1906 prêtent à une double critique. Ils sont *mal établis* et *trop élevés*.

On a eu tort, en premier lieu, pour déterminer quelles habitations seraient admises au bénéfice de la loi de s'en rapporter exclusivement au montant des loyers sans tenir compte de la composition et de la superficie des logements suivant le nombre des habitants. Pour éviter les graves conséquences de l'encombrement, il était nécessaire de distinguer entre le célibataire qui vit seul au large dans son appartement et le père de famille qui, à l'étage au-dessus, dans un périmètre identique, est obligé d'entasser toute une abondante progéniture. Et puis, cela donne naissance à des abus. Certains propriétaires, pour bénéficier de l'exonération de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres pendant douze années, construisent des maisons collectives dont les loyers entrent bien dans les chiffres indiqués à l'article 5 de la loi de 1906, mais ils les appliquent à des logements ne comprenant, par exemple, qu'une pièce et une cuisine louées 400 à 450 francs, loyers exorbitants qui leur donnent un rendement net de plus de 6 0/0. M. Strauss avait, lors de la discussion de la loi de 1906, proposé d'appliquer le maximum, non à toute habitation indépendamment de son aménagement et de sa surface, comme c'est le cas actuellement, mais au logement ouvrier-type comprenant 4 pièces habitables outre les dépendances, à savoir : salle commune, chambre pour les parents, chambre pour les garçons et chambre pour les filles. Le maximum est diminué de $\frac{1}{5}$ pour les logements de 3 pièces, de $\frac{2}{5}$ pour ceux de 2 pièces, de $\frac{3}{5}$ pour les chambres isolées. Et le rapporteur justifiait

excellamment le principe sur lequel reposait cette échelle dégressive. « On a objecté, disait-il, que la loi Siegfried ne se préoccupe pas suffisamment de l'importance des maisons qui doivent bénéficier des faveurs légales. Que le logement comprenne 4 pièces ou une seule, la loi n'en a cure ; elle demande seulement le prix du loyer et elle accorde l'exonération d'impôts si ce loyer n'excède pas un certain chiffre. Il en résulte que des chambres luxueuses, occupées par des célibataires, sont de plein droit exonérées, alors que les logements de 3 ou 4 pièces, occupés par une famille ouvrière, restent assujettis à l'impôt. Il nous a paru nécessaire de proposer une dispensation plus équitable des faveurs de la loi, en décidant que les maxima de loyers seront fixés en tenant compte de l'importance des logements. » On objecta que cette différenciation des maxima suivant l'importance des logements, se heurterait dans la pratique à de graves difficultés d'application et la commission sénatoriale rejeta cette disposition.

Pendant, nous ne voyons pas en quoi il eût été malaisé de connaître, pour chaque logement, le nombre de pièces habitables et de lui appliquer le maximum afférent. Tout constructeur est obligé, pour obtenir le certificat de salubrité, de soumettre au comité de patronage le plan détaillé de sa construction. Il suffirait alors d'insérer sur le certificat délivré pour chaque habitation reconnue salubre un état des logements dont elle se compose en les répartissant suivant les différents types prévus ; comme le certificat doit être produit à l'Administration des contributions directes, celle-ci statuerait simplement d'après les indications qu'il contient. Il n'y avait pas là, comme on l'a prétendu, un surcroît de formalités de nature à effrayer les constructeurs.

Mais, selon nous, il faut aller plus loin. La proposition de M. Strauss ne résoud qu'un côté de la question et non le plus important. Elle prévient l'usure pour le loyer ; elle n'est pas un obstacle au surpeuplement. Elle ne permet pas à un propriétaire d'habitations à bon marché peu scrupuleux, de louer à un prix exorbitant un appartement exigü, mais elle ne fait rien pour empêcher une famille nombreuse de s'y entasser. Il ne faudrait pas seulement tenir compte, dans la fixation des maxima, du nombre de pièces habitables, mais aussi du nombre d'habitants qu'elles doivent recevoir. C'est ici que l'on touche à un point vraiment délicat. Comment suivre l'effectif toujours instable des familles ? Les comités de patronage pourraient jouer un rôle très utile. Déjà, dans les villes de moyenne importance, il y a une commission chargée par le comité de patronage départemental ou d'arrondissement de visiter les maisons. Cette commission peut avoir toutes les pièces nécessaires pour constater le nombre de personnes habitant sous le même toit ; elle doit même avoir un dossier. Dans les grandes villes, ces renseignements se trouveraient au siège même du comité. En ce qui concerne les maisons collectives où la question revêt une plus grande acuité, on pourrait faire figurer dans les baux une clause spéciale mentionnant le nombre des personnes destinées à occuper l'appartement.

Évidemment, tout cela n'ira pas sans de sérieuses difficultés, notamment pour organiser un contrôle, et l'on comprend que le législateur n'ait pas voulu entrer dans les détails que comporte leur solution ; mais, étant donné l'extrême importance des intérêts en jeu, on devait consacrer dans la loi le principe, sauf à laisser au règlement d'administration publique, le soin de préciser les conditions d'application, tâche ardue peut-être, mais non impossible.

En second lieu, tels qu'ils sont établis, ces maxima de valeur locative sont manifestement exagérés pour des habitations dites « à bon marché ». Plusieurs comités locaux et le Conseil supérieur avaient demandé le relèvement des maxima fixés en 1894. La loi de 1906 leur a donné largement satisfaction, et c'est à peine si la crainte des répercussions fiscales, la seule objection présentée et elle le fut par le gouvernement, a paru apporter une limite aux nouveaux chiffres fixés.

Il suffit, d'ailleurs, pour se rendre compte de cette exagération, de jeter les yeux sur le tableau suivant où nous avons inséré, en regard des maxima de 1894, ceux de la nouvelle loi, en déterminant pour les maisons individuelles leur valeur vénale, calculée selon les termes de l'article 5 sur un revenu brut de 5,56 0/0, ce qui correspond à un taux de capitalisation de 18 0/0.

Communes de	Loi de 1894 (a)	Loi de 1906		
		Maisons collectives	Maisons individuelles	Valeur vénale des maisons individuelles
Moins de 1.001 habitants . . .	132	140	168	3.024
1.001 à 2.000 »	132	200	240	4.320
2.001 à 5.000 »	220	225	270	4.860
5.001 à 30.000 »	250	250	300	5.400
Banlieue de 30.001 à 200.000	323	325	390	7.020
30.001 à 200.000				
Banlieue de 200.001 et plus.				
Grande banlieue de Paris.	323	400	480	8.640
Petite banlieue de Paris.	440	440	528	9.504
200.001 et plus	550	550	660	11.880
Paris				

(a) Avec tolérance du dixième de la valeur locative.

Même pour les communes rurales, le maximum est trop élevé. Dans quelle commune de moins de 1.000 habitants

trouvera-t-on une maison ordinaire dont le loyer approche de 168 francs ? Mais où l'exagération se manifeste le plus, où ses conséquences seront aussi les plus regrettables, c'est dans les chiffres afférents aux grandes villes. Combien y a-t-il, dans les villes de plus de 200.000 habitants, de travailleurs qui consacrent à leur loyer une somme annuelle de 440 francs ou qui pourraient le faire raisonnablement ? Combien, à Paris, affectent 550 francs à la même dépense ? Des sociologues autorisés s'accordent pour estimer que le loyer doit représenter entre le sixième et le septième du salaire moyen. M. Picot déclarait qu'une journée de travail doit acquitter le loyer d'une semaine. D'après les enquêtes qu'il avait pu faire à Paris, cette proportion, à peu près exacte dans la réalité pour les salaires journaliers de 5 à 8 francs, s'élevait pour les salaires inférieurs et s'abaissait pour les salaires supérieurs. Malgré ces écarts, il concluait qu'en calculant sur une moyenne du septième on n'était pas loin de la vérité ; qu'en tout cas on ne devait pas demander davantage au locataire (1). M. Siegfried, de son côté, établit le budget ouvrier de la façon suivante : alimentation 60 0/0 ; vêtements, éclairage, chauffage, menus frais 25 0/0 ; logement 15 0/0.

Eh bien ! si l'on recherche d'après ce mode de calcul à quels salaires annuels correspondent les maxima établis dans les grandes villes, on trouve que pour justifier un loyer de 440 francs, il faut supposer un salaire annuel de 2.600 à 3.000 francs et de 3.300 à 3.800 francs pour un loyer de 550 francs. Ces chiffres se passent de commentaires. Il serait curieux de rechercher quelle proportion

1. *Congrès international des habitations à bon marché. Paris, 1900. Compte rendu, p. 34.*

exacte représentent, parmi les travailleurs (en y comprenant les employés dont l'immense partie ne touche pas un salaire annuel de 4.800 francs), ceux qui, à Lyon, à Marseille, à Bordeaux, gagnent trois cents jours par an un salaire de 8 fr. 50 à 10 francs : quels sont ceux à Paris dont le salaire journalier atteint 41 et 02 francs. Sans parler de la classe la plus pauvre qui, d'après une enquête personnelle faite par M. Marsoulan à Paris (1), ne consacre jamais plus de 260 francs à son logement, lorsqu'il y a des enfants (maximum qui descend à 160 francs, s'il n'y a pas d'enfants), ces chiffres sont encore loin de correspondre aux disponibilités de la classe moyenne. Les trois quarts des locaux de Paris : 735.000 sur 985.000 correspondent à un loyer de moins de 500 francs et la moitié d'entre eux, 436.000, n'atteignent pas 300 francs : près du quart 205.000, sont inférieurs à 200 francs par an. Le loyer moyen du ménage populaire ressort actuellement à Paris à environ 280 francs (2).

La même observation se justifie *a fortiori*, si l'on envisage les taux fixes pour les maisons individuelles qui sont majorés d'un cinquième, et surtout leur valeur vénale correspondante. La plupart des salaires sont évidemment dans l'impossibilité d'amortir un capital qui dépasse 7.000 francs dans les villes de 30.000 à 20.000 habitants et qui atteint presque 9.000 et 10.000 francs dans la petite banlieue de Paris et dans les villes comptant plus de 200.000 habitants.

Il est juste de reconnaître que les chiffres sur lesquels

1. Séance du Conseil municipal de Paris du 24 juin 1907. *Bulletin officiel* du 25 juin.

2. G. d'Avenel. *L'Évolution des dépenses privées depuis sept siècles. Le logement* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1910, p. 773).

nous avons fait porter nos critiques, sont des *maxima*, c'est-à-dire qu'ils constituent la limite extrême en deçà de laquelle il y a une large place pour les entreprises de constructions. Cette remarque qui, théoriquement, pourrait affaiblir notre argumentation, reste en fait sans portée. A peine les constructeurs d'habitations à bon marché ont-ils obtenu un relèvement des maxima que déjà ils les trouvent insuffisants. De tous côtés, des plaintes sont formulées et c'était, à la Conférence Nationale des sociétés d'habitations à bon marché tenue à Paris en 1909, un concert de récriminations (1). « Nous sommes comprimés par des limites trop étroites » disait M. Cheysson et il fallait voir surtout avec quelle sévérité on jugeait les commissions départementales qui avaient manifesté leur existence en exerçant la faculté que leur confère la loi d'abaisser, dans la limite d'un quart, les maxima prévus à l'article 5.

N'osant espérer le succès d'une nouvelle campagne pour le relèvement des maxima, on se mit d'accord pour réclamer la suppression de ces commissions départementales et déjà la Chambre des députés avait voté, dans le projet de loi portant fixation du budget de l'exercice 1910, une disposition dans ce sens, lorsque M. Strauss la fit disjoindre au Sénat (2). Mais les jours de ces commissions sont comptés et si l'on pouvait conserver le moindre doute à cet égard, il suffirait de se reporter à ce qui s'est passé pour la loi du 10 avril 1908 dont les libéralités devaient primitivement s'exercer dans la limite des 2/3 de la valeur locative maxima. Le rapporteur au Sénat

1. *Compte rendu de la 3^e Conférence Nationale des sociétés d'habitations à bon marché*, p. 120 et suiv.

2. *Sénat, séance du 6 avril 1910. Journal officiel du 7 avril 1910.*

soulignait, en ces termes, les heureuses conséquences qui devaient en résulter : « C'est un nouveau pas fait dans la voie de la solidarité sociale en faveur des plus humbles et des plus déshérités. Ce sont les plus modestes travailleurs, soit dans les villes, soit dans les campagnes, que le législateur est en voie d'avantager. Voilà un premier résultat très important et tout nouveau dans notre législation sociale, au point de vue des prêts directs consentis par l'État. » Cette réforme n'avait pas encore reçu un commencement d'application qu'on faisait disparaître la limite des 2/3 (loi de finances du 8 avril 1910, art. 116) Aussi, lorsqu'il s'est agi de créer des logements dans les conditions de la loi de 1906, la plupart des constructeurs, s'estimant « comprimés par des limites trop étroites », se sont surtout préoccupés, tout en ne dépassant pas les maxima pour conserver le bénéfice des faveurs légales, d'en approcher le plus possible. Sans doute, les habitations ainsi construites sont bien supérieures à celles offertes, en général, aux ouvriers, mais comme le faisait très justement observer, au Sénat, le commissaire du gouvernement, « si l'on veut que la loi apporte à ces personnes une amélioration réelle dans les conditions de leur logement, il faut qu'elle leur permette de trouver des habitations plus propres, plus saines que celles qu'ils occupent actuellement, mais je le répète, à un prix sinon égal, du moins encore abordable et tel que ces maisons représentent encore des *habitations à bon marché* » (2).

Or, il est arrivé qu'en ne tenant pas compte des ressources limitées de ceux à qui on les destinait, on a cons-

1. Sénat, séance du 17 avril 1908. *Journal officiel* du 18 mars 1910.

2. Sénat, séance du 20 mars 1906. *Journal officiel* du 21 mars p. 244.

truit des maisons dites *ouvrières* inaccessibles à la plupart des travailleurs. Elles ont été envahies par des employés supérieurs, par des ouvriers privilégiés dont le salaire dépasse sensiblement la moyenne, et même par de petits bourgeois et de petits rentiers. L'ouvrier modeste ne s'est pas présenté ; ou bien, lorsque, de bonne foi, il a voulu profiter des avantages qu'on lui offrait sous l'étiquette séduisante du *bon marché* (ceci concerne surtout les maisons individuelles), il a dû contracter des engagements qui n'étaient pas en rapport avec ses facultés et qui peuvent avoir, pour son avenir, les plus regrettables conséquences. En définitive, les tentatives ainsi faites s'écartent du but. Tout reste en l'état : surpeuplement et insalubrité et « les prétendus logements ouvriers n'auront rien entravé, ni atteint les résultats recherchés » (1).

§ 3. — *Restrictions apportées à l'intervention des communes et des départements*

La loi de 1906 a eu le mérite d'appeler les départements et les communes à coopérer à l'œuvre de l'habitation ouvrière, mais on peut regretter qu'elle n'ait pas cru devoir demander à cette intervention tout ce qu'elle était capable de donner (2). D'une part, en effet, elle laisse de côté la régie directe ; de l'autre, elle entoure l'action des communes, sous les formes qu'elle autorise, de précautions si minutieuses « qu'elles ressemblent à des chaînes ».

1. Marsoulan, Conseil municipal de Paris, séance du 24 juin 1907. *Bulletin municipal officiel* du 25 juin 1907.

2. Le rôle des départements dans la question qui nous occupe peut être laissé en second plan ; la commune apparaît au contraire comme étant directement intéressée et la mieux placée naturellement pour apporter à des besoins essentiellement locaux, une satisfaction adaptée aux circonstances locales.

A. — Remarquons, tout d'abord, que le texte nouveau est muet sur la *construction et l'exploitation en régie* des habitations ouvrières par les municipalités. Comment faut-il interpréter ce silence ?

Il est hors de doute que les administrations locales françaises peuvent loger leurs employés ou leurs ouvriers. « On ne peut contester à la commune, agissant comme patron, un droit qui appartient évidemment à tout patron à l'égard de son personnel (1). » Mais peuvent-elles construire des maisons pour les louer ou les vendre au public ? La rédaction des textes rapprochée des travaux préparatoires ne peut laisser d'illusion à cet égard. Si on a inscrit dans la loi un principe nouveau, celui de l'intervention des départements et des communes en matière d'habitations à bon marché, c'est en limitant étroitement « cet agrandissement du champ d'action municipal et départemental, pour qu'il n'en puisse résulter aucun danger » (2). Dès lors, l'article 5 qui énumère les modes d'intervention légalement autorisés est strictement limitatif ; et la régie directe n'étant pas mentionnée, il est certain qu'elle est implicitement proscrite. D'ailleurs, le ministère du Travail faisant siennes les paroles de M. Strauss au Sénat, recommandait aux préfets, dans sa circulaire du 27 février 1907, de veiller à ce que « sous le couvert d'avantages multiples consentis à une entreprise privée d'intérêt général, ne puisse se réaliser une exploitation purement départementale et communale en régie déguisée » (3).

1. Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 140.

2. M. Strauss, *Sénat, séance* du 13 février 1906.

3. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, *op. cit.*, p. 42.

Il ne peut donc subsister aucun doute à ce sujet (1), l'intervention directe des communes est exclue sous l'empire de la loi du 12 avril 1906 et cette exclusion constitue, selon nous, une faute. Nous ne nous attarderons pas à des discussions purement doctrinales pour légitimer *a priori* le principe de l'intervention directe. Cette étude théorique très intéressante risquerait de nous entraîner hors des limites que nous nous sommes tracées (2). Nous trouverons dans les faits des arguments moins scientifiques peut-être, mais aussi plus pressants.

Une première constatation s'impose, nous l'avons déjà faite : c'est qu'il existe un immense besoin de logements salubres et à bon marché et ce besoin réclame, dans l'intérêt général, une rapide satisfaction. L'initiative privée y a-t-elle pourvu ou semble-t-elle en mesure d'y pourvoir ? Il est impossible de le soutenir sans parti pris, sans recevoir des faits un éclatant démenti. M. Siegfried, lui-même, était obligé, au Congrès de Liège, de reconnaître, non sans quelque amertume, l'insuffisance des efforts privés : « Les Anglais, disait-il, sont entrés dans ce que nous appelons sur le continent le socialisme d'État et je ne crois pas que nous puissions les en blâmer. Il me semble qu'il ressort de ce qui se passe en Europe, que l'initiative

1. Néanmoins, on peut savoir gré à M. le maire de Lyon d'avoir provoqué, par la délibération qu'il demanda de prendre au conseil municipal, le 5 octobre 1908, une réponse formelle et définitive du ministre intéressé qui déclara, dans une lettre du 19 novembre 1908 au préfet du Rhône, « qu'on ne saurait tirer argument du silence de la loi, pour autoriser la construction en régie directe par les communes » (*Bulletin municipal officiel* de la ville de Lyon. Séance du 5 octobre 1908. Procès-verbaux, p. 148).

2. Voir la discussion, au *Congrès de Paris* (1900), du rapport de M. Rostand sur ce point. Compteur rendu du Congrès, p. 269 et suiv. — Voir aussi *Rapport Turot au Conseil municipal de Paris*, 1905, *loc. cit.* — Turot et Bellamy *op. cit.*, chap. VII, p. 154 et suiv. — H. Duret, *op. cit.*, chap. IV, section II, p. 152 et suiv.

individuelle, tout en ayant été très active, n'est pas suffisante. Ici même, en Belgique, où vous avez donné un exemple remarquable et où vous arrivez à des résultats très satisfaisants, plusieurs de vos nationaux pensent qu'il faut aller plus loin. Je suis tenté de croire qu'ils ont raison et que l'initiative individuelle est insuffisante pour résoudre le programme que nous nous sommes tracé et qu'il faut en arriver à une intervention, sinon de l'État, du moins des communes (1). »

L'initiative privée, aux moyens et aux ressources limités agit beaucoup trop lentement. Que sont les résultats obtenus en face de la tâche immense à accomplir ? M. Leroy-Beaulieu estimait, en 1908, que les sociétés d'habitations à bon marché avaient procuré un logement convenable et sain à 5 ou 6.000 familles soit 18 à 20.000 personnes et « ce n'est qu'environ la demi-millième partie du nombre des familles et des habitants de France (2). » Dans ces conditions, combien faudrait-il d'années pour aboutir ? Devons-nous attendre, résignés, une échéance lointaine ? Assisterons-nous pendant tout ce temps au développement du mal qui, sans répit, mine la santé publique, impassibles et satisfaits d'avoir fait un acte de foi en la liberté ? Au surplus, l'initiative privée sera-t-elle en mesure de faire disparaître cette situation inquiétante, même dans un avenir indéterminé ? Si l'on en juge par les résultats acquis, il n'y a pas d'illusion à se faire. Dans la sphère de son action, elle n'a pas atteint le véritable but, elle l'a dépassé. Elle s'est adressée presque exclusivement aux travailleurs privilégiés, gagnant un bon salaire, ayant une situation stable et qui, par conséquent, étaient

1. *Actes du Congrès. Compte rendu des séances*, p. 50.

2. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 21.

relativement bien logés. Si ses efforts ont pu être utiles aux classes modestes, ce n' a été qu'indirectement et dans la faible mesure du déclassement des logements antérieurement occupés par les plus favorisés. Nous avons vu, au Congrès de Liège de 1905, les représentants des divers pays dénoncer, sans soulever la moindre protestation, l'impuissance de l'initiative privée à atteindre les couches inférieures de la population. Nous voyons, en France, les représentants les plus autorisés de cette initiative proclamer eux-mêmes une impuissance analogue, en demandant le relèvement des maxima de valeur locative.

En somme, jusqu'ici, rien ou presque rien n'a été fait pour les classes les plus modestes, alors que c'est surtout pour celles-ci qu'il aurait fallu agir. Qui agira, l'initiative privée ne le voulant ou ne le pouvant pas ? L'intervention des pouvoirs publics s'impose évidemment par l'organe des communes placées au centre des besoins. Celles-ci disposent de moyens d'action suffisants pour leur permettre d'aboutir là où l'initiative privée a échoué ou n'a pas osé se risquer. Elles pourront construire des maisons réellement « à bon marché » et, par suite, se contenter de loyers modestes, car il leur sera facile de se procurer des capitaux à bon compte. Leur crédit personnel venant s'ajouter à la garantie du gage immobilier, on leur consentira un intérêt très bas et un délai d'amortissement très long.

Il est d'ailleurs un cas d'une importance pratique considérable, où l'on ne voit pas d'autre solution sérieuse et efficace que l'intervention directe de la municipalité. C'est lorsqu'il s'agira, pour les communes, d'appliquer l'article 18 de la loi de 1902 (le jour où une nouvelle loi sur l'expropriation aura rendu cette application possible) qui leur permet d'exproprier les quartiers insalubres qui ne peuvent être

assainis que par des travaux d'ensemble. Il a été observé que lorsqu'on exproprie un quartier ouvrier, les locataires ainsi chassés de leur demeure vont presque tous loger dans le voisinage immédiat. Et cela a le double inconvénient de créer ou d'accroître l'insalubrité et le surpeuplement des quartiers voisins où sont refoulés les habitants délogés, et d'amener dans ces quartiers, par suite du jeu de la loi de l'offre et de la demande, un renchérissement des loyers. En fin de compte, l'opération dite d'assainissement aboutit à aggraver les mauvaises conditions du logement de ceux qu'on a voulu protéger et à déplacer le mal au lieu d'y porter remède. Si l'on veut éviter cet inconvénient et ne pas faire œuvre illusoire, il est nécessaire de pourvoir au relogement des familles expulsées. Comment les communes y parviendront-elles, sans recourir à l'intervention directe, avec les moyens d'action limités que la loi de 1906 met à leur disposition ? « En affectant, nous dit un vœu du Conseil supérieur (1), une fraction de l'emprunt pour l'expropriation à la souscription d'actions de sociétés d'habitations à bon marché *existantes ou à créer* » qui s'emploieront à établir les logements nécessaires. Mais, nous l'avons vu, il n'est pas possible à une municipalité de créer une société de toutes pièces ou de s'introduire dans une société déjà créée, de façon à se substituer complètement à l'initiative privée. Elle peut, d'ailleurs, rencontrer des résistances, se heurter à des mauvais vouloirs, au parti pris, et réduite à ses seules ressources, aucune tentative ne lui est légalement permise. Obligée de négocier, d'atermoyer, l'œuvre urgente d'assainissement subira de longs retards, d'autant plus que la

1. Vœu émis dans la session du 20 mai 1908. *Rapport du Conseil supérieur pour 1907*, p. 83.

construction des logements de remplacement devra, pour avoir un résultat utile, s'effectuer, en grande partie, préalablement à la démolition des taudis.

Ici, l'intervention directe s'impose manifestement. Tout le monde est d'accord pour demander, en cas d'expropriation d'un quartier insalubre, le relogement obligatoire sur les terrains expropriés ou dans le voisinage immédiat, des habitants déplacés. Cette proposition doit avoir pour corollaire indispensable le droit pour la commune d'assurer, par tous les moyens et notamment par la construction directe, si c'est nécessaire, l'accomplissement de l'obligation qui lui incombe (1). Toute restriction dans ce sens constitue une entrave à l'œuvre d'assainissement (2).

1. Il est regrettable que la proposition Siegfried qui *autorise*, la proposition Morlot qui *oblige* les communes à opérer elles-mêmes les travaux d'assainissement, de transformation et de construction des immeubles (en cas d'expropriation), ne leur fassent pas également l'obligation de reconstruire un certain nombre d'habitations ouvrières.

2. « La transformation hygiénique des grandes cités, comme le fait très justement remarquer M. Pic (*L'Habitation ouvrière et la législation française*, op. cit., p. 23, n. 1), est étroitement liée à l'adoption d'un système rationnel de parcs ou de squares disposés de distance en distance, comme dans les cités anglo-saxonnes et dans nombre de villes allemandes. » C'est la question des espaces libres, réservoirs d'air pur, qui doivent constituer les « poumons » des grandes agglomérations. Notre infériorité, en cette matière, par rapport à l'étranger est flagrante ; tandis que Londres a 14 o/o d'espaces libres, Berlin 10 o/o, Paris n'en a que 4 1/2 o/o et sa population est plus agglomérée (Cf. la proposition de loi Siegfried sur la désaffectation des fortifications de Paris, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché* 1908, p. 298). Presque tous les autres pays se sont également préoccupés de l'agrandissement des grandes villes, en établissant des plans méthodiques d'extension qui empêchent la banlieue d'être aménagée de la même façon « anarchique et insanitaire » suivant laquelle s'est développée la cité elle-même. Les communes suburbaines s'accroissent avec une rapidité inouïe. Celles du département de la Seine ont, de 1861 à 1901, vu leur population s'augmenter de 267 o/o, alors

Mais, a-t-on prétendu, le remède serait pire que le mal. Il ne faut pas oublier cette « vérité indiscutable que l'action directe des pouvoirs publics est épuisante, démoralisatrice, en même temps que très coûteuse » (1). A côté d'un piètre avantage, quelques maisons, d'ailleurs, construites et exploitées dans des conditions désastreuses, le plus clair résultat de l'entreprise municipale aura été de tout stériliser autour d'elle, de décourager et de tarir les bonnes volontés privées. Ici encore, quel argument topique que le fait ! Peut-on nier les résultats acquis dans les pays voisins : en Angleterre, en Allemagne, en Italie ? Nous avons analysé l'immense tâche à laquelle se sont vouées notamment les municipalités anglaises ; presque toutes l'ont menée à bien. Si les élections de Londres, en 1907, ont changé dans les assemblées municipales la majorité qui, jusqu'ici, s'était mise à la tête du mouvement interventionniste, il ne faut pas conclure hâtivement à une condamnation du municipalisme par nos voisins d'Outre-Manche, éclairés par l'expérience sur les inconvénients des régies. La défaite des progressistes londoniens tient surtout à des causes locales et ce ne sont pas les milieux commerciaux, ni les milieux industriels, mais les cercles financiers qui ont organisé la campagne contre le mouvement municipaliste, qui, malgré tout, continue à s'étendre (2). Les initiatives individuelles en ont-elles

que la population parisienne elle-même ne s'est accrue que dans la proportion de 62 o/o. M. Beauquier a déposé une proposition de loi tendant à soumettre l'expansion des grandes cités à des principes rationnels, hygiéniques et esthétiques (Cf. la communication de M. G. Benoit-Lévy au III^e Congrès national d'assainissement et de salubrité de l'habitation. Paris, novembre 1909.

1. G. Picot, Congrès international. Paris, 1900. Compte rendu, p. 272.

2. Pic, *L'Habitation ouvrière et la Législation française*, op. cit., p. 5, note 1. — Voir aussi sur ce point et sur tout ce qui concerne

souffert? D'après ce que nous avons vu, il semble bien que l'action énergique des municipalités ait eu pour résultat de les exciter plutôt que de les déprimer. Et, d'ailleurs, serait-il raisonnable, simplement, pour éviter d'affaiblir un moyen d'action reconnu inefficace, de ne pas employer ceux qui permettront d'aboutir?

Pour ne pas s'incliner devant des faits aussi éloquents, les adversaires de l'intervention ont recours à un dernier argument. « Peut-être à Glasgow, à Düsseldorf, les municipalités sont-elles capables de mener à bien une entreprise de construction d'habitations à bon marché, dans des conditions qui ne soulèvent aucune critique; mais, en France, les municipalités, de même que l'État, en seraient incapables (1). » Nous répondrons avec M. Cahen : « D'autres essais d'industries municipalisées ont été tentés; ils ont réussi. Et nous nous résignerions toujours à reconnaître à notre pays, le monopole de l'incapacité ou de l'impuissance administrative que certains esprits chagrins prétendent lui réserver ! Dans un domaine où les peuples anglo-saxons, latins et germaniques, ont su produire de féconds efforts, pourquoi serions-nous les seuls à échouer ? » (2).

Au lieu de proclamer sans cesse cette incapacité naturelle, définitive, ne serait-il pas mieux d'y suppléer par l'organisation économique de la commune (3)? « Sans

les régies municipales, l'ouvrage si intéressant et si documenté que vient de faire paraître M. Émile Bouvier, *Les Régies municipales*. Paris, 1910.

1. *Congrès international des habitations à bon marché*. Paris, 1900. Compte-rendu, p. 289.

2. Article cité. *Revue politique et parlementaire*, avril 1906.

3. Bouvier, *op. cit.*, et aussi *Annales de la régie directe*, 1909, n° 3, p. 152. *De la Nécessité d'une loi sur les régies municipales*. Cf. le vœu émis dans ce sens par le Conseil municipal de Lyon dans sa séance du 28 décembre 1908. Signalons enfin une

doute, les villes devront, dans des entreprises de ce genre, faire preuve d'une grande prudence, pour ne pas compromettre l'équilibre de leur budget. Mais pourquoi le législateur français ne s'inspirerait-il pas de la loi italienne de 1903 ou du projet de loi récemment déposé par le gouvernement en France, même, pour assurer l'autonomie de l'administration des chemins de fer de l'État ? « Pourquoi, en d'autres termes, ne pas imposer aux communes qui se proposent d'entreprendre une exploitation en régie, certaines règles précises tendant à faire de chaque régie une entreprise individuelle ayant ses recettes et ses dépenses distinctes du budget municipal, sa comptabilité spéciale et une large autonomie administrative suffisante pour l'affranchir des influences politiques ? Chaque régie serait ainsi plutôt une filiale financière qu'un simple rouage de l'administration communale (1). »

B. — A défaut de construction directe, la loi ne prohibe pas, il est vrai, toute intervention des communes, mais parmi les moyens d'action qu'elle autorise, ceux qui seraient susceptibles de donner le plus de résultats utiles sont soumis à des conditions qui en réduisent singulièrement l'efficacité.

C'est, tout d'abord, la *souscription d'actions* qui a, sur l'acquisition d'obligations, l'avantage de permettre à la commune de prendre part à l'administration de la société

proposition de loi, Marietton et Weber, déposée au début de l'année (*Annales de la régie directe*, mai 1910) sur la municipalisation des services publics. Art. 1. — *Les municipalités peuvent gérer au moyen de l'exploitation directe...* 5° la construction et l'exploitation d'asiles de nuit, de maisons de rapport pouvant être louées à des tiers, ou de *maisons salubres et à bon marché* dans les conditions de la loi du 12 avril 1906.

1. P. Pic, *L'Habitation ouvrière et la législation française*, *op. cit.*, p. 21.

et de diriger la gestion de l'entreprise. Par une série de précautions on va restreindre cette faculté :

1^o Les actions souscrites doivent être entièrement libérées. De cette façon, on évite les imprudences des municipalités imprévoyantes qui n'auraient pas su se rendre compte de l'importance des sacrifices consentis, s'ils ne s'étaient pas traduits par une dépense d'argent immédiate ! On réussit surtout à mettre obstacle à certaines combinaisons intéressantes qui pouvaient faciliter la constitution des sociétés.

2^o Les actions souscrites ne doivent pas dépasser les $\frac{2}{3}$ du capital social. La commune aurait pu, en devenant l'unique actionnaire de la société, arriver, par voie détournée, à la construction directe : ce qu'il faut éviter à tout prix ; M. Turot l'a bien éprouvé lorsqu'il a essayé de proposer au Conseil municipal de Paris une combinaison consistant à créer une société par actions dont la ville souscrirait les deux tiers et l'Assistance publique l'autre tiers. Le préfet de la Seine lui opposa l'illégalité de ce procédé (1), contraire à l'interprétation contenue dans la circulaire ministérielle aux préfets, du 27 février 1907. « Lorsque les établissements publics, dit cette circulaire, concourent simultanément ou successivement à cette souscription d'actions, la souscription de chacun d'eux ne saurait, avec les souscriptions similaires, dépasser *au total* les deux tiers du capital social, car s'il en était autrement, le capital social pourrait être intégralement couvert en dehors de toute intervention des capitaux des initiatives individuelles, et ainsi disparaîtrait la garantie qui doit

1. Question de MM. Turot et Dherbécourt au préfet de la Seine, séance du 24 juin 1907. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908.

résulter, pour les établissements publics, de l'intérêt de ces initiatives, à l'étroite surveillance de la gestion (1). »

3^e Les maisons construites ne devront pas être aliénées au-dessous du prix de revient ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix ; ce revenu étant considéré comme net de toutes charges et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles et en soixante pour les maisons collectives. Cette exigence relative au revenu, calculé d'ailleurs sur des bases trop larges, comportant une exagération des frais à courir (notamment en ce qui concerne le délai d'amortissement qu'on pourrait sans inconvénient porter respectivement à 50 à 70 années), faisait dire à M. Turot dans la même séance : « Il y a là, il nous semble, une anomalie singulière ; nous voulons venir en aide à des œuvres philanthropiques, à des sociétés de construction d'habitations à bon marché, à des entreprises qui, en somme, rapportent peu aux propriétaires. Eh bien ! la loi de 1906 ne nous permet de souscrire qu'à des entreprises rapportant 4 0/0 de sorte que, destinée à soutenir des œuvres de pure philanthropie, elle nous oblige, en réalité, à soutenir des œuvres capitalistes. La lettre de la loi se trouve ainsi en contradiction avec son esprit. »

On retrouve les mêmes restrictions lorsqu'il s'agit de la *garantie d'intérêt ou de dividende*, moyen peut-être le plus puissant d'attirer les capitaux privés, surtout ceux des petits rentiers. Cette faculté reçoit une double limitation qui en détruit la portée.

Par une inconséquence singulière, tandis que, d'un côté, les communes sont tenues d'exiger pour les capitaux

1. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, p. 40-41.

qu'elles consacrent aux habitations ouvrières, une rémunération qui ne doit pas descendre au-dessous de 4 0/0 (3,50 si l'on tient compte du prélèvement pour constituer la réserve), on leur défend, d'autre part, de garantir aux capitaux privés ayant la même affectation un revenu supérieur à 3 0/0. La modicité de cet intérêt écartera les capitaux qui ne sont pas purement philanthropiques et cependant, il faudrait pouvoir compter sur eux.

Ce qui vient diminuer encore l'attrait de cette garantie, c'est la courte durée pendant laquelle elle peut s'exercer. Le délai de dix ans est manifestement insuffisant. Si l'on veut donner aux sociétés toutes facilités pour emprunter, même auprès du public, les capitaux nécessaires à leur développement, il faut que la garantie s'étende à l'ensemble des obligations assumées par l'emprunteur. Les emprunts de ce genre sont faits essentiellement à longue échéance et pour une durée en rapport avec celle des immeubles à édifier; d'autre part, ils comportent non seulement le service des intérêts, mais encore celui, beaucoup plus important, de l'amortissement; le prêteur cherche, en effet, à s'assurer avant tout la restitution du capital qu'il fournit. Il serait donc nécessaire, pour faire produire à cette garantie toute l'efficacité désirable, de prolonger sa durée jusqu'à cinquante années par exemple; de la faire porter sur l'amortissement des obligations et aussi de permettre aux communes d'assurer aux capitaux, lorsqu'ils sembleraient boudier, un intérêt de 3,50 et même 4 0/0 (1).

Ces précautions minutieuses, dont on a entouré l'intervention des pouvoirs publics en général et des communes en particulier, témoignent chez le législateur français, mal-

1. Cf. le vœu dans ce sens, soumis au Conseil municipal de Paris par le préfet de la Seine le 8 juin, 1909. *Mémoire* précité.

gre l'exemple rassurant de l'étranger, d'une méfiance persistante à l'égard de tout ce qui n'est pas l'initiative individuelle. L'action communale est dosée de façon à servir uniquement à seconder la naissance d'une entreprise et à déterminer plus de confiance des capitaux privés. Si nous nous élevons contre cette conception quelque peu étroite ce n'est pas dans le but de faire du socialisme municipal la panacée applicable invariablement à tous les maux sociaux (1). Nous plaçant au point de vue utilitaire, nous faisons de l'intervention des communes une question d'opportunité. Y a-t-il intérêt dans certains cas déterminés à permettre l'action des communes ? Lorsque l'initiative privée fait bien, suffit à pourvoir à tous les besoins, sans doute la commune s'abstiendra, devra s'abstenir. Mais si cette initiative, malgré toutes les invites, reste inerte, si, comme nous l'avons constaté pour les habitations à bon marché, elle ne produit pas de résultats appréciables : s'il est peu probable qu'elle en produise dans un temps assez rapproché, il sera utile, indispensable même, de lui substituer la commune. Et pour que cette substitution soit profitable, il ne faudra pas lui marchander les moyens d'action sauf à prendre les mesures nécessaires pour atteindre le véritable but. C'est en somme la formule de la loi italienne qu'il serait désirable, selon nous, de voir introduire en France avec le complément d'une organisation économique rationnelle de la commune.

1. « La valeur du socialisme municipal dépend entièrement de celle de la municipalité ». G. Benoît-Lévy, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 464.

§ 4. — *Insuffisance des immunités fiscales*

De toutes les charges qui incombent aux sociétés immobilières et particulièrement aux sociétés d'habitations à bon marché, la plus lourde est incontestablement celle des impôts. Il était donc possible d'apporter, par la voie des dégrèvements fiscaux, un sérieux encouragement à l'œuvre du logement ouvrier. Les immunités de la loi de 1894 étaient, nous l'avons vu, insignifiantes; le législateur de 1906, pour s'être montré moins parcimonieux, ne leur a pas cependant fait une place assez importante pour qu'elles soient réellement efficaces et, comme toujours, l'âpreté du fisc est venue compromettre en partie le peu d'effets utiles des exemptions accordées.

Actuellement, les constructeurs d'habitations à bon marché sont exonérés du cinquième environ des impôts qu'ils paieraient normalement en vertu du droit commun et la quotité versée au fisc représente encore près du tiers des frais généraux d'exploitation de l'immeuble (1). Les impôts réduits, l'ont été dans une mesure insuffisante; certains qui subsistent en entier sont une entrave sérieuse au développement des habitations à bon marché.

Nous ne parlerons que pour mémoire du déplorable impôt sur les portes et fenêtres qui, depuis longtemps, aurait dû être supprimé par voie de mesure générale. L'exemption pendant douze ans (en réalité pendant neuf ans) de la contribution foncière, la seule appréciable, n'atteint pourtant pas son but parce qu'elle est accordée pour un temps limité. Le propriétaire consciencieux et avisé devrait capitaliser la somme représentée par les

1. *Rapport Ferrand à la 3^e conférence nationale des Sociétés d'habitation à bon marché. Compte rendu, p. 34.*

dégrèvements et diminuer les loyers dans la mesure du revenu annuel. Plus naturellement, il aura l'idée d'abaisser les loyers en proportion du chiffre de l'impôt non-perçu ; mais alors, il se verra obligé de relever les prix au bout de la douzième année. Pour éviter ces désagréments, il trouvera évidemment plus pratique de considérer les exemptions fiscales comme un cadeau personnel et il encaissera purement et simplement les primes que lui accorde l'État. Il est à présumer que cette exemption, si elle se prolongeait pendant vingt ou vingt-cinq ans (1), se traduirait plus facilement par une diminution de loyer qui serait définitive.

Il est regrettable, d'autre part, que les droits élevés et multiples perçus à l'occasion des prêts hypothécaires (inscription, renouvellement, mainlevée, etc...), aient été intégralement maintenus, car ils empêchent souvent d'avoir recours à une opération qu'il serait désirable de voir se généraliser, parce qu'elle constitue la méthode à la fois la plus simple et la plus sûre. Une réduction de ces droits ne faciliterait pas seulement les prêts hypothécaires individuels pour l'acquisition d'une maison, mais aussi ceux consentis par les caisses publiques aux sociétés elles-mêmes (2).

Mais il faut surtout s'élever contre la rigueur des agents du fisc qui s'efforcent, par une interprétation le plus

1. La loi autrichienne du 9 février 1892 accorde vingt-quatre ans ; la loi hongroise du 31 juillet, vingt ans. V. *supra*.

2. Le *Conseil supérieur des habitations à bon marché* a, dans sa session du 28 mai 1909, émis le vœu suivant : « Que l'exemption accordée par le projet de loi d'impôt sur le revenu aux intérêts des créances hypothécaires des sociétés autorisées à faire des opérations de crédit foncier, soit appliquée aux prêts hypothécaires amortissables des caisses d'épargne et des sociétés de crédit approuvées d'habitations à bon marché. »

souvent contraire à l'esprit, quelquefois même à la lettre de la loi, d'annihiler les avantages si péniblement acquis.

Nous avons vu l'Administration des contributions directes refuser toute exonération aux hôtels meublés; ne pas accorder l'exemption de la taxe de mainmorte aux sociétés qui ont eu l'imprudence de se conformer à l'esprit de la nouvelle loi en supprimant le mot « exclusif » de leurs statuts; exiger rigoureusement la production du certificat de salubrité dans un délai de trois mois alors même que les constructeurs se trouvaient dans l'impossibilité matérielle de se faire délivrer ce certificat. Certains contrôleurs ne veulent pas rompre avec l'ancien errement de l'appréciation de la valeur locative par comparaison et refusent de s'en tenir aux loyers fixés dans les baux. Les agents de l'enregistrement exigent la communication de tous les documents, sans exception, des sociétés d'habitations à bon marché et notamment des devis de construction pour s'assurer de l'exécution des lois sur le timbre, alors que ces sociétés ne sont soumises qu'à l'impôt de transmission de leurs titres et que la production des registres de transferts et de conversions suffit à la vérification (1).

Des recours sont bien ouverts devant le Conseil de préfecture et le Conseil d'État, mais ces pourvois imposent des frais et des démarches qui devraient être évités lorsque le texte de la loi ne laisse aucune incertitude. Avec toutes ces vexations, on arrive à décourager les bonnes volontés. C'est en présence de cette situation que le Conseil supérieur des habitations à bon marché émettait le vœu suivant dans sa session du 20 mai 1908 :

1. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1910, p. 108-109.

« Considérant le grand nombre de plaintes émanant des sociétés d'habitations à bon marché sur les difficultés suscitées dans l'application des lois de 1894 et 1906 par les agents du ministère des Finances et les erreurs commises par ces agents au préjudice des sociétés, erreurs prouvées, par des jugements rendus ou des dégrèvements accordés d'office ; qu'on ne peut s'expliquer ces difficultés et ces erreurs que par un défaut de concordance entre les instructions données aux agents des contributions directes et les résolutions du Conseil supérieur interprète pourtant fidèle de l'esprit du législateur ;

Émet le vœu que les lois de 1894 et 1906 soient appliquées dans l'esprit de bienveillance qui a guidé le Parlement dans l'élaboration des dites lois (1).

Sans doute, il faut veiller à ne compromettre ni les intérêts du fisc, ni l'équilibre budgétaire, mais si l'on met les modestes sacrifices faits par l'État (320.657 fr. en 1909) en regard de ceux qu'il s'est imposés pour l'agriculture, pour la mutualité, pour les retraites de certaines catégories spéciales de travailleurs, on est en droit de le trouver très réduit. Il ne semble malheureusement pas possible, avec la progression incessante des budgets des dépenses de l'État, des départements, des communes, d'espérer son augmentation ; on peut même concevoir des inquiétudes sur son maintien.

Le projet de loi voté à la Chambre portant établissement d'un *impôt personnel et progressif sur le revenu*, ne modifiera pas trop défavorablement la situation actuelle. Il supprime d'abord l'impôt des portes et fenêtres et l'impôt personnel mobilier, deux exonérations qui sont de nature à intéresser les occupants d'habitations ouvrières. C'est une faveur réelle, car la contribution des portes et fenêtres étant remplacée par l'impôt sur la propriété bâtie, ce dernier, en tant qu'impôt de remplacement, n'est

1. Rapport pour l'année 1907, p. 83.

pas applicable aux habitations à bon marché : l'exemption pendant douze ans reste maintenue.

La seule immunité qui n'ait pas été maintenue est la dispense de l'impôt sur le revenu des actions et obligations des sociétés. Ce dernier point a donné lieu à une très intéressante discussion, à la Chambre des députés, entre le ministre des finances et M. Siegfried qui avait déposé un article additionnel tendant à ce que rien ne fut changé à la loi de 1906, en ce qui concerne les avantages qu'elle procure (1). Le ministre déclara que le projet de loi constituait une taxe sur les bénéfices et que si les sociétés ne faisaient aucun gain (c'est-à-dire étaient alimentées par des capitaux gratuits), elles auraient droit à « toute son estime et à la sollicitude du fisc » ; celles qui réaliseraient un bénéfice « si petit soit-il, seraient soumises à la taxe ». Et M. Siegfried fit préciser que par *bénéfice* on entendait bien l'intérêt limité servi par les sociétés. Mais il s'agissait surtout d'une question de principe : on allait inaugurer un système fiscal qu'on avait « la prétention de faire infiniment plus juste que le système en vigueur » ; aucune catégorie de « capitalistes privilégiés » n'y devait trouver place et la Chambre rejeta l'article additionnel. Quelle que soit la valeur de cet argument, on est obligé de constater que la plupart des sociétés arrivent difficilement à payer 3 0/0 et c'est justement la maigreur de ce produit que les collectivités publiques appelées par la loi de 1906 à fournir leurs concours, hospices, bureaux de bienfaisance, communes, opposent, la plupart du temps, à toute demande. Lorsqu'on veut faire produire à un impôt des sommes par trop considérables, on nuit au développement

1. Chambre des députés, séance du 18 février 1909. *Journal officiel*, du 19 février.

de la richesse publique ainsi qu'aux œuvres de philanthropie.

Mais ce qu'il faut retenir de la discussion et ce qu'il y avait de plus grave, c'est l'insistance avec laquelle le ministre des finances parlait « d'abus qui se sont glissés à la faveur de la loi du 12 avril 1906 » une loi « qui n'a pas été très heureuse » et dont il proposerait certaines retouches.

La réforme annoncée fut insérée dans le projet de loi portant fixation du budget pour l'année 1910 (1) et elle ne visait à rien moins qu'à rejeter, d'un seul coup, hors du bénéfice de la loi, *toutes les habitations collectives et toutes les habitations individuelles louées*. L'exposé des motifs parlait de « certaines sociétés industrielles et financières qui ont entrepris, dans un but de spéculation, la construction de maisons à bon marché destinées à la location et qui recueillent le profit d'immunités réservées dans la pensée du législateur à des personnes peu fortunées ou à des œuvres philanthropiques » ce qui « préjudicie aux communes privées des ressources auxquelles elles pourraient

1. Déposé à la Chambre le 8 juin 1910 : article 6. « Sont seules affranchies de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres, dans les conditions spécifiées à l'article 9 de la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché, les maisons individuelles construites, soit par les intéressés en vue de leur usage personnel, soit par des particuliers ou des sociétés en vue de les vendre à des personnes qui les occuperont elles-mêmes, que le paiement du prix de vente s'effectue en une seule fois ou par annuités. Les sociétés ou associations visées par l'article 9 de la loi du 12 avril 1906 et par l'article 3 de la loi de finances du 26 décembre 1908, ne sont exonérées de la taxe établie par l'article premier de la loi du 20 février 1849, que pour les maisons ci-dessus désignées. La taxe sera perçue pour tous les autres immeubles. L'exemption cesserait de plein droit, si l'immeuble venait à être mis en location. »

prétendre ». Il s'agissait surtout des compagnies houillères du Nord qui avaient fait construire un assez grand nombre de maisons à bon marché pour loger leurs ouvriers, et à la séance du 18 février 1909 (1) certains députés, maires de communes minières, avaient protesté contre les abus résultant de cette situation : d'une part, les compagnies « logeant à bon marché, il est vrai, mais réduisant d'autant le salaire de leurs ouvriers qui n'y trouvent aucun profit » tandis qu'elles bénéficient encore de l'exemption d'impôt; d'autre part, les communes qui ont leur budget embarrassé parce que, d'abord, elles sont privées pendant douze ans des ressources que leur donnent les centimes additionnels et, ensuite, parce qu'elles sont obligées d'établir la viabilité et les services accessoires dans tous les nouveaux quartiers créés par ces habitations. L'objection est réelle en se plaçant au point de vue des intérêts communaux; mais on peut faire observer qu'au bout de douze ans les communes profiteront des constructions nouvelles et il semble bien qu'au lieu de s'en plaindre, elles tiennent, en général, à voir se créer chez elles des foyers de consommation, à en juger par leur âpre compétition pour obtenir des garnisons, des manufactures de l'État.

Il faut le reconnaître toutefois, le fait d'accorder les immunités les plus importantes à la maison elle-même, sans tenir compte de son propriétaire, pourvu qu'elle soit salubre et à bon marché, donne lieu à des abus incontestables. Il n'y a pas d'abus lorsqu'il s'agit d'une société approuvée, mais il peut y en avoir lorsqu'on se trouve en présence d'un simple propriétaire. Une société d'habitations à bon marché est tenue par ses statuts : elle ne peut jamais louer sa maison à un taux supérieur à celui que la

1. *Journal officiel* du 19 février, *loc. cit.*

loi autorise, tandis que le propriétaire profite de l'exonération d'impôt pendant douze ans en ne louant pas sa maison au-dessus du maximum légal, mais après ces douze années, il peut la louer le prix qui lui convient. Aussi voyons-nous, dans les grandes villes, des gens acheter des terrains à bon compte dans des quartiers qui ne sont pas encore construits, mais qui le seront d'ici quelques années, où il y a, par conséquent, une plus-value certaine à espérer dans la valeur locative. Au bout de ces douze années, pendant lesquelles il a bénéficié de l'exonération d'impôts qui est loin d'être négligeable dans les grandes villes, puisqu'elle représente à Paris 10 à 12 0/0, il pourra élever le prix de son loyer. Il y a donc là un abus. Une société d'habitations à bon marché ne peut pas réaliser plus de 4 0/0 de bénéfice puisqu'elle ne peut pas distribuer davantage à ses actionnaires ; pourquoi un particulier bénéficierait-il des mêmes avantages que la société, puisqu'il peut obtenir de sa maison le revenu qui lui plaît ? Il faut ajouter que la société anonyme est grevée de la taxe de mainmorte qui est loin d'être négligeable, attendu qu'elle est légèrement supérieure au principal de l'impôt foncier. Or, le particulier ne paie pas la taxe de mainmorte ; il a donc sur les sociétés un avantage qu'il n'est pas justifié. C'est sur ce point qu'une réforme est nécessaire ; mais le remède proposé était certainement pire que le mal et il reposait sur une erreur manifeste. On semblait croire qu'il y avait abus dès qu'une habitation à bon marché était destinée à la location et l'on aboutissait à paralyser l'action de la loi dans le domaine où elle peut rendre le plus de services.

C'est que la proposition se ressentait de son origine fiscale ; elle émanait du ministère des Finances sans que le Conseil supérieur eût été appelé à donner son avis et,

chose inconcevable, sans qu'on ait « pris la peine de consulter aucunement le département du Travail » à qui ressortit toute la matière des lois sur les habitations à bon marché. C'est le ministre lésé qui le déclare lui-même dans une note transmise à la commission du budget, dont il faut citer la conclusion : « On aurait peine à s'expliquer qu'au moment même où l'opinion, si longtemps indifférente, commence à saisir toute la gravité du problème du logement ouvrier, où les congrès nationaux et internationaux affirment la nécessité de l'intervention des pouvoirs publics, où le Parlement anglais étudie les améliorations à apporter à la loi de 1890 qui confère aux pouvoirs publics de si larges attributions, où l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie rivalisent d'efforts, la France puisse songer à annihiler la législation de 1894 et de 1906. La commission du budget ne saurait, en tout cas, présumer que le ministère du Travail puisse prendre la responsabilité morale de s'associer à un tel recul social (1). »

À l'unanimité, la commission du budget repoussa l'article 6 du projet de loi de finances et, le 17 juillet 1909, la Chambre des députés adoptait, distrait de ce projet comme d'ordinaire, le chapitre des contributions directes et taxes y assimilées dépouillé de l'article 6. Le Sénat fit de même (2).

La modification fut reprise sous une forme plus rationnelle dans la loi de finances de 1910 et la Chambre votait l'article 100 dont le paragraphe 6 est ainsi conçu : « Le paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la loi du 12 avril 1906 est remplacé par les dispositions suivantes : « Sont affranchies

1. Cette note a été insérée dans le rapport de M. Doumer, au nom de la commission du budget chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1910, contributions directes et taxes y assimilées, déposé à la Chambre des députés, le 12 juillet 1909, p. 12 et 13.

2. *Journal Officiel* du 18 juillet 1909.

de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres, pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5 de la présente loi, les maisons individuelles construites par les intéressés pour leur usage personnel ainsi que les maisons individuelles ou collectives construites, soit par des établissements publics et des établissements ou associations reconnues d'utilité publique, soit par des sociétés approuvées. » C'était refuser les immunités aux habitations construites par de simples particuliers pour les exploiter. Mais, sur la demande de M. Srauss, cet article (qui contenait encore la suppression des commissions départementales chargées de fixer les maxima de valeur locative) fut disjoint au Sénat, le ministre des Finances ayant obtenu l'assurance qu'il serait rapporté comme proposition distincte le plus tôt possible (1).

Il n'en reste pas moins qu'un excès de fiscalisme a failli étouffer une œuvre de progrès social. Pourquoi faut-il que chaque jour toutes les manifestations de la solidarité agissante se heurtent à des obstacles du même genre ? N'est-ce pas voir plus loin et plus juste que de dire avec un ministre des Finances italien M. Luzzatti : « Multiplier les constructions saines, c'est préparer au Trésor même, un domaine foncier populaire nouveau (2). » Le vrai rôle de l'État est d'élargir les facilités pour tout ce qui concourt au mieux social. Il faut que tous ceux qui s'efforcent, sous quelque forme que ce soit, de procurer aux travailleurs une habitation saine « voient la société, au bien de laquelle ils participent, prête à les aider moralement et matériellement (3) ».

1. Sénat, séance du 6 avril 1910. *Journal officiel* du 7 avril.

2. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 341.

3. G. Risler. *Rapport au Conseil supérieur pour 1909*, l. c. p. 562.

§ 5. — *Inefficacité des facilités de crédit*

La question du crédit est d'une importance capitale pour le développement des logements ouvriers et si la loi de 1894 a échoué, c'est dans une certaine mesure parce qu'elle n'avait pas su mettre des ressources suffisantes à la disposition de l'œuvre qu'elle organisait. Malgré les réformes réalisées, le législateur de 1906 n'a pas encore assez prévu, ni prévenu, les besoins d'argent.

A quelles sources puiser les capitaux nécessaires ? « Les capitaux venus uniquement d'un sentiment philanthropique sont incapables de modifier la condition des logements, disait Georges Picot au Congrès de Paris en 1900, les capitaux philanthropiques sont rares ; c'est aux capitaux intéressés qu'il faut demander l'amélioration que nous souhaitons (1). »

On a reproché à la loi d'avoir écarté le concours de la plus grande partie des capitalistes en fixant le maximum d'intérêt à 4 0/0 (2). Nous ne voyons, pour notre part, aucun inconvénient à laisser aux sociétés la liberté de leurs dividendes à condition, bien entendu, que toutes les autres dispositions de la loi soient rigoureusement observées, et que la spéculation développe réellement les constructions saines et à bon marché. Mais, entre les véritables philanthropes et les spéculateurs purs, il existe un bon nombre de petits capitalistes qui se contenteraient

Il faut dégager, de ce qui précède, une autre conclusion d'une portée très générale : c'est le devoir pour le gouvernement et le Parlement de s'entendre pour ne jamais toucher à des lois ordinaires par la voie subreptice des lois du budget.

1. Compte rendu, p. 269.

2. Dubois, *Étude sur les habitations à bon marché. Leur rareté et ses causes*. Thèse Paris, 1907, p. 96.

d'un revenu normal et régulier de 4 0/0 et dont l'appoint serait assez important pour éviter de recourir à d'autres ressources. D'autre part, suffirait-il de supprimer le maximum legal d'intérêt pour offrir des esperances de gain capables de faire affluer les fonds vers les habitations à bon marche ? Il est permis d'en douter. Il y aurait, au préalable, toute une éducation à faire : l'éducation du capitaliste destinée à lui faire comprendre, en même temps que l'utilité de l'œuvre, son caractère remunerateur. Pour cette éducation, rien de mieux que l'exemple. Il faut donc, dès le debut, apporter aux entreprises naissantes le large concours des caisses publiques. Leur participation determinera peu à peu la confiance des capitaux privés et vers l'œuvre qui aura fait ses preuves le courant de la petite épargne ne manquera pas d'affluer,

La loi de 1906 a eu le tort de ne pas organiser, d'une façon assez severe, le recrutement de ces fonds publics. Nous avons déjà vu que l'action des communes, dont l'intervention dans cet ordre d'idées aurait pu être décisive, était entravée de façon regrettable. Quant aux caisses publiques, les sociétés de construction n'ont pas trouvé jusqu'ici, auprès d'elles, l'appui efficace que leur faisait espérer la promesse du législateur. Sans doute, la plupart sont des établissements autonomes, maitres de leur gestion et il semble delicat d'user de contrainte à leur égard. Cependant, « le législateur ne doit pas se désintéresser de la mise en pratique des principes abstraits qu'il formule » (1).

La Caisse des Dépôts et Consignations est le grand réservoir de capitaux ; autorisée à placer 20 0/0 de ses fonds de réserve en obligations d'habitations à bon mar-

1. G. Cahen, article précité.

ché, elle a ainsi plus de 40 millions à sa disposition. On pouvait espérer beaucoup de l'institution d'un service de prêts directs, mais si le montant des prêts s'est notablement accru, l'exagération relative du taux exigé et la situation défavorable faite aux sociétés construisant des maisons collectives enlèvent à cette innovation beaucoup de son importance. N'était-il pas possible, sans imposer de sacrifices à la Caisse ni compromettre sa bonne gestion, de fixer légalement, dans des limites plus modérées, le taux maximum à demander aux emprunteurs ?

En ce qui concerne les *Caisses d'Épargne*, qu'est-ce que le chiffre total de 9 millions au 31 décembre 1909 en regard des 40 millions qu'elles sont autorisées à consacrer à un emploi qui « tout en étant humanitaire, n'est pas moins avantageux que d'autres valeurs mobilières auxquelles elles paraissent particulièrement attachées » (1) ? Que sont surtout ces efforts financiers et les résultats correspondants si on les compare à ceux de la Caisse générale d'épargne et de retraites de Belgique qui, depuis 1889, a avancé plus de 80 millions qui ont permis de construire 42.200 maisons ouvrières ? Pour être en mesure de soutenir la comparaison avec son heureuse voisine, il faudrait que la France pût mettre en ligne 250.000 maisons et 480 millions de francs. Et nous retrouvons les mêmes exemples, quoique moins accentués dans les autres pays qui nous ont depuis longtemps devancés dans cette voie. L'Allemagne seule a peu fait dans ce sens (2) ; mais l'organisation des caisses d'épargne

1. *Rapport du Conseil supérieur pour 1909, loc. cit., p. 562.*

2. Cependant, dans un article récent paru dans l'*Économiste Français* du 10 septembre 1910 : *Les Caisses d'épargne et les placements populaires dans les diverses nations*, M. Leroy-Beaulieu nous

dans ce pays a suggéré à M. Dufourmantelle une idée assez intéressante.

Depuis quelque temps fonctionnent dans l'empire allemand des Offices centraux de compensation entre caisses d'épargne qui permettent « d'élargir en quelque sorte le marché de l'épargne ». D'autre part, une loi du 31 juillet 1895 a créé, pour le royaume de Prusse, une Caisse centrale prussienne des associations qui a pour but de favoriser le développement des associations, coopératives et particulièrement du crédit agricole et qui peut, à cette fin, recevoir le dépôt des fonds liquides des caisses d'épargne. Or, il résulte de l'enquête française à laquelle s'est livrée M. Dufourmantelle que 40 de nos caisses d'épargne ont motivé leur abstention dans le mouvement en faveur des habitations à bon marché, par l'insuffisance de leur fortune personnelle. Aussi, se demande-t-il « s'il ne conviendrait pas d'autoriser, en complétant notre législation, les caisses d'épargne à constituer entre elles des offices centraux de compensation ou, tout au moins, à se consentir réciproquement le prêt de leurs disponibilités légales, de manière que celles-ci ne restent pas improductives, soit chez les caisses peu riches, soit chez les caisses hésitantes à agir directement » (1). Le projet ne manque pas d'intérêt, mais nous pensons qu'il ne faudrait pas trop attendre de ses réalisations, parce qu'une caisse se refusant à agir dans sa localité ne sera pas volontiers dis-

apprenait que la fortune des caisses d'épargne de l'État prussien s'élevait, en 1906, à 11 milliards dont 6.600 millions affectés à des placements hypothécaires, soit presque les 2/3 du total ; ce qui fait jouer à ces caisses d'épargne l'office de véritables Crédits fonciers et leur assure une intéressante rémunération, ces placements produisant 4 o/o et l'intérêt servi aux déposants étant de 3,29 o/o.

1. Enquête citée *supra*. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1906, p. 269.

posée à fournir une quotité de son patrimoine pour agir dans une autre localité. Et puis, sur les 549 caisses d'épargnes auxquelles M. Dufourmantelle a adressé son questionnaire, 304 ne se sont même pas donné la peine de répondre ; 245 ont répondu, mais 205 pour dire qu'elles ne prêtaient aucun concours à l'habitation à bon marché, et, parmi celles-ci, 143 n'ont même pas fourni de motifs explicatifs de leur abstention.

Aussi, ne faut-il pas voir, dans cette abstention générale, une prudence exagérée, certes, en tout cas légitime dans son principe. S'il n'y avait qu'un manque d'éducation spéciale en la matière, une active propagande aurait tôt fait de vulgariser l'idée. Mais il y a là autre chose de plus mal. Il y a surtout une inertie voulue, une apathie consciente qui fait préférer « la coutumière quiétude du compte courant à la Caisse des Dépôts et Consignations, aux soucis et responsabilités des placements sociaux ». C'est pourquoi, plusieurs comités avaient officiellement demandé de rendre obligatoire cette affectation possible d'une partie de leur fortune personnelle. Une telle mesure serait trop rigoureuse et sa généralité conduirait à des conséquences arbitraires. Dans plusieurs petites villes, les caisses d'épargne seraient bien embarrassées de satisfaire à cette injonction : des circonstances diverses, raréfaction de la population urbaine, petit nombre d'ouvriers, développement des constructions privées, peuvent multiplier les logements vacants, amener une baisse de loyers et condamner à un échec certain toute entreprise de leur part. Mais, à notre avis, on pourrait parfaitement aiguiller les fonds disponibles vers les placements immobiliers en retirant cette faculté du compte courant à la Caisse des Dépôts qui décharge les caisses d'épargne de toute initiative, tout

en assurant à leur fortune personnelle un emploi fructueux (1).

Restent les *administrations charitables*. Elles ont un beau rôle à remplir et comme la plupart disposent de capitaux considérables, leur concours financier serait très précieux. Mais, jusqu'ici, les plus généreux appels, les invitations pressantes et réitérées de l'administration supérieure n'ont pas été écoutés. Aussi, pour amener, d'une façon générale, les commissions administratives à sacrifier aux préoccupations sociales la confortable tranquillité que leur laissent les placements en rentes et en obligations, nous craignons fort que la seule mesure efficace ne soit l'affectation obligatoire. C'est qu'ici les raisons qui nous faisaient hésiter devant une ingérence dans l'administration de la fortune personnelle d'établissements autonomes et responsables n'existent plus, et la légitimité de l'obligation ne semble faire aucun doute. « Le bien des pauvres, à tout moment, doit être utilisé en vue du relèvement des misères sociales ; c'est sa destination propre, c'est aussi la volonté présumée des donateurs. Non seulement, les intérêts annuels, mais le capital doit y être affecté. Si donc les conseils des hospices et des bureaux de bienfaisance continuent à se montrer récalcitrants, il appartient à l'État d'user de son pouvoir de tutelle et d'imposer, même par la loi, la nécessité des placements sociaux (2). »

1. Étant donné les dispositions actuelles des caisses d'épargne, il semble au moins prématuré de vouloir augmenter la quotité de leur fortune qu'elles peuvent consacrer à l'habitation ouvrière. Cependant, la 3^e *Conférence nationale des Sociétés d'habitation à bon marché* (Paris 1909) a, sur la proposition de M. Goux, représentant il est vrai la Caisse d'épargne d'Elbeuf, la seule à notre connaissance qui ait épuisé ses fonds disponibles, émis le vœu que « l'autorisation soit accordée aux caisses d'épargne d'employer un deuxième cinquième de leur fortune personnelle en faveur des logements salubres des familles nombreuses et nécessiteuses ». *Compte rendu*, p. 118.

2. G. Cahen, art. précité.

SECTION II

AVANTAGES RÉALISÉS PAR LA NOUVELLE LÉGISLATION.

PARTI QU'ON EN PEUT TIRER

Nous avons tenu à souligner toutes les critiques que semblait devoir soulever la législation française sur les habitations à bon marché ; notre conclusion ne sera pas une condamnation définitive du régime légal. Ses imperfections ne sont pas telles qu'il faille le rejeter comme inutilisable ; il est appelé à rendre de réels services. Il vaut mieux que les résultats que nous lui avons vu produire jusqu'ici, car la portée pratique de ses dispositions a été souvent mise en échec par des obstacles qui restent en dehors de l'action du législateur. Aussi, serait-il peut-être prématuré de chercher, dès maintenant, à modifier un texte qui accorde déjà aux habitations ouvrières des avantages sérieux, mais qui n'a pas donné son maximum de rendement. Efforçons-nous, bien plutôt, de le mettre en pratique et lorsqu'il aura réalisé tous ses effets utiles, il sera plus facile de faire aboutir les réformes reconnues nécessaires, à l'expérimentation. En matière de progrès social, l'intransigeance, la politique du tout ou rien est la pire des méthodes. « Il faut prendre d'abord ce que l'on vous donne et justifier, en agissant, que l'on a eue raison de vous le donner, de même que l'on aura raison de demander ensuite davantage (1). »

De quelle façon faut-il donc utiliser notre législation nouvelle pour en retirer tout le profit désirable ?

L'initiative privée est la première à bénéficier des innovations. Dans la pensée du législateur, nous l'avons vu,

1. Ribot, conférence Dieppe précitée. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 298.

c'est à elle qu'on devra fournir les moyens de résoudre le problème du logement ouvrier. A cet effet, on lui offre des avantages notablement accrus pour faciliter son action dans ce sens. Les efforts des particuliers, nécessairement très restreints, ne méritent pas qu'on s'y arrête.

Les sociétés peuvent être anonymes ou coopératives.

La société anonyme a l'avantage d'avoir, dès le début, des capitaux à sa disposition : pour la constituer, on est obligé de verser immédiatement le quart du capital et, en général, le reste peut être payé rapidement. La forme *coopérative* est bien supérieure au point de vue social, il faut la préconiser sans cesse et pousser la population ouvrière dans cette voie libérale et féconde qui lui apprend à s'aider elle-même, en prélevant, par un effort constant, une économie sur son modeste salaire. Seulement, la période d'organisation d'une société coopérative est souvent difficile. Comme on peut la constituer en ne votant que 10 0/0 du capital, sauf à payer le solde par versements successifs pendant vingt ou vingt-cinq ans, la société n'a pas à sa disposition le capital suffisant. La Caisse des Dépôts et Consignations, les caisses d'épargne ou autres n'avancent, en général, que les 2/3 de la valeur de la maison : il résulte que pour un capital de 100.000 francs, par exemple, on n'avance que 66.000 francs. La société coopérative n'ayant encaissé que 10 0/0 du capital, n'a donc à sa disposition que 76 0/0 et il manque chaque fois 24 0/0 du prix de la construction de la maison. La difficulté est de trouver ces 24 0/0. La meilleure solution est, pour nos coopératives d'imiter des *Building Societies* anglaises et américaines, qui sont aussi des caisses d'épargne et de prêt. L'expérience décisive de celles-ci démontre que les opérations des coopératives doivent avoir pour base, pour fondement absolu, une épargne considérable de l'ouvrier

coopérateur. Il faut que l'ouvrier coopérateur qui veut arriver à avoir une maison, fasse deux ou trois ans d'efforts réguliers lui permettant de mesurer ses facultés d'épargne. C'est cette épreuve que la société doit exiger et qui lui permettra d'établir exactement le crédit de ceux à qui elle ne prêtera qu'à bon escient ; car rien n'est plus grave que d'entrer dans une société et de s'apercevoir, le lendemain du jour où on a souscrit une obligation, qu'on ne peut pas payer. C'est à cette condition seulement que les coopératives d'habitations à bon marché acquerront la vitalité nécessaire pour mener à bien leur œuvre (1).

Quelle sera l'œuvre de ces diverses sociétés ?

Jusqu'ici, seules, les sociétés anonymes ont construit des maisons collectives. Les plus importantes, celles qui disposaient de capitaux considérables ont semblé s'attacher surtout à établir des modèles qui n'aient rien à envier aux célèbres constructions anglaises constamment citées en exemple. Le plus souvent, elles y sont parvenues, mais toujours aux dépens du « bon marché ». Même celles qui

1. On a proposé de permettre aux *syndicats professionnels* la construction d'habitations à bon marché ; une proposition de loi Berthet déposée à la Chambre des députés en 1898 (annexe à la séance du 14 novembre, n° 350) tendait à modifier l'article 6 de la loi du 21 mars 1884, en autorisant les syndicats à acquérir des terrains pour y édifier des habitations à bon marché destinées à être vendues à des ouvriers syndiqués. A vrai dire, les syndicats professionnels ont encore chez nous des ressources trop précaires pour jouer un rôle décisif dans la question qui nous préoccupe et il vaut peut-être mieux les laisser consacrer tous leurs moyens à la défense de leurs intérêts professionnels. Ils peuvent, d'ailleurs, s'intéresser à l'œuvre de l'habitation ouvrière en suscitant autour d'eux des coopératives de construction qui trouveront dans les membres du syndicat une clientèle toute désignée ; ces sociétés devront, bien entendu, rester autonomes quant à leur organisation et quant à leurs ressources ; il est arrivé à quelques syndicats de subventionner des coopératives de construction : cette affectation de leurs fonds qui a pu être tolérée n'a cependant rien de légal.

délibérément se sont données pour but le logement des travailleurs les moins fortunés, celles-là n'ont réussi qu'à pourvoir aux besoins d'une catégorie relativement aisée. Nous l'avons vu à propos de la Société des logements économiques pour familles nombreuses et c'était la conclusion du rapport très documenté présenté sur cette question par M. Cheysson à la troisième conférence nationale des sociétés d'habitations à bon marché (1). Si l'on en rapproche les doléances apportées à cette même conférence par les représentants des sociétés sur les difficultés de la construction dans les limites légales, il semble bien qu'il y ait là un état de choses difficile à modifier. Les sociétés coopératives paraissent mieux placées pour entreprendre une œuvre plus modeste et aussi plus féconde ; malheureusement, elles sont presque obligées, à moins d'aller au devant de difficultés dont elles n'ont guère besoin, de s'en tenir à la maison individuelle. La coopération est-elle, d'ailleurs, à la portée de cette grande majorité des ouvriers qui ne gagnent qu'un salaire faible, qui changent souvent d'usine et quelquefois même de métier, qui ont des périodes de chômage, qui émigrent selon les besoins du moment d'un quartier à un autre, d'une ville à une autre ? (2)

Ainsi, les sociétés dues à l'initiative privée, ne s'adressent qu'à une *aristocratie ouvrière* capable d'épargne et de stabilité. Le mécanisme législatif et financier mis à leur disposition permet d'assurer à cette élite la propriété du foyer ou un logement parfaitement convenable. Elles peuvent donc, en s'y employant activement, résoudre le problème en ce qui concerne la classe des travailleurs

1. *Rapport et compte rendu des séances*, p. 46.

2. Thurot et Bellamy, *op. cit.*, p. 170.

relativement aisés et prévoyants, mais il ne faut pas leur demander davantage.

Et cependant, au-dessous de celle-ci, il y a la classe très nombreuse, non pas des indigents qui relèvent exclusivement de l'assistance, mais de ceux qui ont juste de quoi payer le loyer le plus modique et qui passeront toute leur vie sous le toit d'autrui. N'y a-t-il rien à faire pour eux ? N'est-il pas possible de leur donner un logement sain à meilleur marché ? Faut-il se résoudre à voir, à côté de nos petites maisons individuelles possédées par l'occupant, les « casernes » louées chambre par chambre et les maisons de logement présenter le spectacle le plus affligeant au point de vue de l'hygiène et de la morale ?

C'est dans ces maisons surtout, c'est dans cette classe principalement, que les maux divers des logements insalubres sont intenses et dangereux. Tant qu'on n'essiera pas d'y porter remède, on n'aura fait que la moitié de la besogne et l'on justifiera ce reproche qu'en somme, c'est la classe des plus malheureux, de ceux qui ont le plus besoin de secours et de protection qui est laissée à elle-même.

Eh bien ! c'est ici qu'il faudra mettre en pratique la véritable réforme apportée par la loi du 12 avril 1906 qui est venue autoriser la *participation des départements et des communes*. Dans son rapport au Congrès de l'alliance d'hygiène sociale de Lyon en 1907, M. Pic commentait, en ces termes, l'innovation consacrée par l'article 6 : « Ce texte est d'une grande souplesse. Il permet aux villes ou aux départements de graduer la mesure de leur participation, suivant les circonstances locales et les disponibilités de leur budget. Les capitaux semblent-ils insuffisants ou trop timides, la ville pourra résolument prendre l'initiative de la constitution d'une *société-paravent* dont elle

souscrira la majeure partie des titres (actions entièrement libérées jusqu'à concurrence des $\frac{2}{3}$ du capital social ; obligations en nombre illimité) et qui, en réalité, sera une filiale financière de la municipalité. Mais, en ce cas, la ville assumant les risques de l'entreprise, devra s'abstenir de toute libéralité, même déguisée ; aussi, le texte décide-t-il qu'elle ne pourra faire apport de ses terrains à la société que pour leur valeur réelle. Les capitalistes de la ville intéressée sont-ils moins timides, celle-ci alors s'abstiendra d'intervenir dans la souscription. Mais elle aidera au lancement de l'affaire, soit en garantissant pendant quelques années, dix ans au plus, un minimum d'intérêt aux obligations et même aux actions, soit (ce qui nous paraît préférable) en cédant à la société des terrains à bâtir pour la moitié de leur valeur réelle (1) ».

Mais si l'on veut donner à cette intervention une portée pratique véritablement efficace, il faut l'orienter résolument, nous dirions même de parti pris, vers le côté du problème le plus inquiétant, celui dont on ne peut attendre la solution de l'initiative privée, l'*amélioration du logement de la classe la plus nécessiteuse*. Il y a là une œuvre urgente à accomplir que seule la commune peut mener à bien, à la condition de concentrer tous ses moyens d'action vers ce but unique. Elle devra surtout s'efforcer d'assurer des logements convenables et suffisamment spacieux aux familles nombreuses vivant sur un petit salaire ; elles méritent un intérêt tout particulier, car ce sont elles qui sont les principales victimes du surpeuplement. Il ne faut pas que la salubrité constitue, au profit des familles aisées, un nouveau privilège ajouté à tous les autres ; il ne faut pas que « les familles nombreuses

1. *L'Habitation ouvrière et la législation française*, p. 20.

soient condamnées au taudis comme châtiment de leur fécondité (1) ».

Comment les communes privées de l'action directe pourront-elles aboutir ? En n'accordant leur appui matériel qu'aux entreprises poursuivant le but que nous venons de préciser et, s'il n'en existe pas qui présentent des garanties suffisantes, en suscitant la création de sociétés qui devront s'engager statutairement à réserver la plupart de leurs logements à des familles ayant au moins 3 enfants à leur charge et à ne pas dépasser un taux de loyer sensiblement inférieur au maximum légal. La commune prêtera son concours, de préférence, sous la forme de souscription d'actions, ce qui lui permettra, d'une part, de surveiller l'administration de la société et, d'autre part, de faire prédominer ses idées dans les assemblées générales, si elle possède une quantité suffisante d'actions.

Mais ne se trouve-t-on pas ici en présence d'une impossibilité, impossibilité démontrée par l'expérience de l'initiative privée ? Nous avons obtenu, à grand'peine, un relèvement des maxima en 1906, disent les sociétés, mais aussitôt se produisait une hausse sur les matériaux et sur les salaires, de sorte qu'aujourd'hui nous voici revenus au point où nous étions avant l'augmentation, et nous éprouvons beaucoup de difficulté à demeurer en deçà des maxima légaux (2).

Ces difficultés sont réelles, nous le reconnaissons, si l'on veut, non pas rester au niveau des maxima, mais se maintenir franchement au-dessus ; il est exagéré néanmoins de prétendre que c'est impossible, certaines sociétés se sont, par leurs résultats, chargées de le démontrer.

1. *Ibid.*, p. 120.

2. *Compte rendu de la 3^e conférence nationale*, p. 46.

M. Cheysson, en établissant ses calculs d'après les devis des divers « immeubles modèles » de la *fondation Rotschild* et de la *Société des logements pour familles nombreuses*, dont les dépenses cependant ne nous paraissent pas incompressibles, conclut qu'à Paris « le loyer de 100 francs pour la pièce habitable paraît un chiffre très modéré, qu'il est difficile de réaliser et au-dessous duquel il n'y a pas lieu d'espérer qu'on puisse descendre » (1). Pour arriver à ce chiffre, il faut bien le remarquer, on a tenu compte des frais nécessités par les pièces accessoires, antichambre, cuisine, water-closets, débarras, etc. . . Ainsi, l'on peut avoir à Paris pour un loyer de 300 francs, un logement répondant à toutes les données de l'hygiène et composé de trois pièces destinées à l'habitation proprement dite, c'est-à-dire suffisamment spacieux pour abriter une famille déjà nombreuse (2). Quels services rendraient les logements de ce genre, si on en multipliait la création et que nous sommes loin de la valeur locative maxima qui s'élève à 550 francs ! Cet exemple est topique, en raison des difficultés spéciales que l'on rencontre à Paris (prix du terrain, de la main-d'œuvre, etc. . .) pour construire économiquement. Il y en a d'autres. A *Saint-Quentin*, ville de 50.000 habitants, M. Ribot a fondé, en, 1908, une société coopérative qui a construit des maisons individuelles destinées à être louées; il y a 368 mètres carrés de terrain pour chaque maison, ce qui permet de cultiver un jardin assez vaste. Ces maisons juxtaposées pour une raison d'économie ont cinq pièces,

1. *Ibid.*, p. 46. A ce prix, le capital engagé rapporterait 3 o/o.

2. Les logements de la Société des Logements économiques pour familles nombreuses considérés comme des modèles comprennent 4 pièces au maximum et abritent des familles de 6, 7 et même 10 enfants. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1910, p. 89.

reviennent à 3.600 francs et sont louées 180 francs par an (1). Les maxima légaux correspondants sont de 7020 fr. pour la valeur vénale, et de 390 francs pour la valeur locative ! A *Elbeuf*, la *Caisse d'Épargne* a construit, en 1909, 10 logements de quatre pièces (qui ont en moyenne 36 mètres cubes), sans compter les pièces accessoires, qu'elle loue, avec un jardin de 200 mètres carrés pour chaque logement, exclusivement à des familles nombreuses, au prix de 140 francs par an, et son argent lui rapporte de 2 1/2 à 3 0/0 (2). Le maximum de valeur locative à Elbeuf est de 250 francs pour les maisons collectives,

Ces exemples, choisis dans diverses catégories, suffisent à démontrer que les communes peuvent parfaitement, en retour de l'appui qu'elles apporteront aux sociétés, leur imposer des prix de location très modestes, sans mériter le reproche de n'encourager que des entreprises qui ne seraient pas viables.

Et si, par suite de circonstances locales, le concours, donné par la commune, sans imposer un sacrifice aux finances municipales, ne permettait cependant pas de ramener les loyers à un taux assez modéré pour les mettre à la portée des familles nombreuses les moins rémunérées, il faudrait sans hésiter employer un moyen plus énergique. On devra fournir aux sociétés de construction des capitaux à un taux d'intérêt très avantageux, inférieur à celui demandé par les caisses publiques. La souscription d'actions, n'apportant aucune aide utile dans ce cas, on aura recours au prêt proprement dit et pour lequel la loi n'a établi aucune limite, soit quant aux sommes prêtées, soit quant à l'intérêt stipulé... Une économie

1. *Bulletin de la Société Française*, 1909, p. 22.

2. *III^e Conférence nationale*. Compte rendu, p. 101 et 102.

de 1 0/0 sur l'intérêt à servir au capital emprunté permettrait de réduire sensiblement le prix des loyers (1). L'approbation ministérielle ne saurait être refusée à des prêts aux taux de 2 0/0 accordés par la loi de 1908 à la petite propriété rurale et aux jardins ouvriers ; peut-être même pourrait-on descendre au-dessous (2).

Sans doute, les communes qui ont plus de capitaux à dépenser qu'elles n'en ont à placer trouveront rarement dans les ressources de leur budget ordinaire les sommes nécessaires. Elles devront elles-mêmes recourir à l'emprunt et combler, sur leurs propres deniers, la différence d'intérêt qui résultera de la rétrocession des sommes empruntées. Ce ne sera plus une affaire industrielle, mais une opération d'utilité sociale légitime entre toutes. Certes, on ne manquera pas de signaler là un des méfaits de la détestable municipalisation qui sert, en définitive, à loger certains locataires aux frais des contribuables. Mais il ne s'agit pas d'accorder un avantage exclusif à un des membres de la communauté sans profit pour les autres et dans le seul but de favoriser celui-ci à l'aide des deniers publics (3). Il y a d'abord un devoir de solidarité sociale à protéger les intérêts des déshérités, pour lesquels la santé est le premier des biens. « Ce n'est point la charité publique, mais l'exercice du devoir de tous délégué à quelques-uns (4). » Il y a surtout une œuvre nécessaire

1. En y ajoutant des immunités fiscales élargies, M. Cheysson estime que le loyer pourrait être réduit d'environ 1/3, soit à Paris à 65 francs par pièce.

2. La loi du 31 mars 1899 a permis d'avancer plus de 40 millions sans intérêt aux caisses régionales de crédit agricole mutuel.

3. Roger Merlin, *Les Habitations ouvrières. Voies et moyens législatifs, judiciaires et financiers*. Rapport au 1^{er} Congrès international d'assainissement et de salubrité de l'habitation. Paris, 1904.

4. Waldeck-Rousseau, *Ce qui tue les Républiques*, 1869.

de défense sociale, défense de la collectivité contre le danger public que constituent les taudis surpeuplés. L'industrie du bâtiment serait mal venue à se plaindre d'une concurrence déloyale, car il s'agit d'une clientèle qu'elle repousse, qu'elle ne veut pas loger. Dans ces conditions, l'intervention des communes est pleinement justifiée et plutôt que de s'exercer sous la forme de secours de loyer, elle se produira d'une manière plus efficace et plus respectueuse de la dignité humaine, en aidant les sociétés d'habitations à bon marché à abaisser, en faveur des familles nombreuses, le taux des locations. « Tandis que l'assistance ordinaire entretient au jour le jour l'homme tombé, la prévention lui épargne la chute initiale et le maintient debout par des habitudes de prévoyance et de bonne tenue familiale (1). »

Si les locations ainsi abaissées sont encore inabornables pour les familles nombreuses les moins fortunées, il faudra recourir aux subventions de loyer, la commune combinant son action avec celle du bureau de bienfaisance. Rouen a fait dans cette voie un essai qui a pleinement réussi. La *Société anonyme immobilière* de Rouen a fait construire des maisons louées uniquement à des familles ayant au moins 5 enfants. Elles sont composées de 9 pièces et d'un jardin d'environ 200 mètres (c'est-à-dire qu'elles peuvent abriter des familles de 10 à 12 personnes) et sont mises en location au prix de 325 francs, ce qui représente 3 0/0 du capital engagé. Ce loyer étant encore relativement élevé, la ville de Rouen verse, sur les fonds du legs Saint-Ouen de Pierrecourt, une indemnité de

1. Cheysson. *Rapport à la III^e Conférence nationale*, loc. cit. p. 51.

logement qui varie entre 40 et 50 0/0, suivant le nombre des enfants (1).

Les autres modes d'action des communes, pour être moins puissants, seront cependant très utilement employés suivant les circonstances. La garantie d'intérêt ou de dividende, justement recommandée par le ministre (2), est un excellent moyen de « rallier les capitaux » et c'est à tort, selon nous, qu'on l'a critiquée dans son principe (3). Il s'agira de ne l'accorder qu'à des entreprises présentant des chances sérieuses de vitalité, et il n'est pas impossible de se réserver un contrôle indirect.

Le concours en nature, sous forme d'apport ou de ces-

1. A Nancy, il existe toute une organisation modèle d'œuvres sociales subventionnées par la ville, annexée au bureau de bienfaisance : l'assistance par l'habitation y occupe la place la plus importante. Un mouvement d'opinion semble d'ailleurs se faire jour pour réclamer l'intervention des pouvoirs publics dans cet ordre d'idées et, le 5 avril 1910, la Chambre des députés votait une fois de plus un projet de résolution déposé par MM. Argeliès, Buisson, Steeg, ainsi conçu : « *La Chambre, résolue à organiser dans le plus bref délai possible l'assistance aux familles nombreuses et nécessiteuses par la contribution des communes, des départements et de l'État, prend acte de la promesse faite par le gouvernement de déposer, en même temps que le budget de 1911, un projet de loi organisant l'assistance aux familles nombreuses et nécessiteuses.* » *Journal officiel* du 6 avril, p. 1913. Signalons également une intéressante proposition de loi déposée à la Chambre des députés par MM. H. Depasse et J. Godart (annexe au procès-verbal de la séance du 24 février 1910, n° 3134), relative à la création d'une commission municipale des logements dans les villes d'au moins 25.000 habitants. Cette commission, prévenue trois jours à l'avance par le propriétaire ou le locataire de l'exécution de tout jugement de renvoi, devra, dans ce délai, assurer au moins provisoirement un nouvel abri aux familles congédiées qui n'ont pas d'autre logement. Si elle n'y réussit pas (elle distribue également des secours de loyers), il sera sursis à l'exécution du renvoi.

2. Circulaire du 27 février 1907 aux préfets. *Lois, règlements et instructions*, p. 42.

3. Ferraud, *L'Habitation à bon marché*, p. 151.

sions de terrains à construire (ou de constructions), sera particulièrement efficace lorsque les villes auront pu acquérir ces terrains à des prix que la spéculation n'a pas encore exagérés. En Allemagne, le gouvernement pousse les municipalités à constituer dans ce but, à l'avance, des domaines communaux (1).

L'apport de terrains pour leur valeur réelle est un mode particulier de souscriptions d'actions et permet, par conséquent, de participer à la gestion de la société. La cession de gré à gré est une vente simplifiée qui peut, dans une certaine mesure, devenir une libéralité puisque le prix de cession est susceptible de descendre à la moitié de la valeur réelle.

A côté de ces modes d'intervention inscrits dans la loi, les communes apporteront un sérieux encouragement à la construction des logements ouvriers en diminuant les frais accessoires, établissement de la viabilité, taxes locales, etc., qui viennent grossir sensiblement le prix de revient. MM. Strauss et Baulez (2) estiment, en effet, que dans le silence de la loi, mais conformément à son esprit, les communes peuvent, à l'imitation de l'État, accorder aux constructeurs l'*exonération ou la réduction de certaines taxes locales* (3). C'est que, en France (il en est autrement en Italie), les taxes locales restent applicables aux maisons exonérées des contributions directes au titre de la loi de 1906 (4).

1. Circulaire saxonne de 1903, précitée.

2. *Op. cit.*, p. 151.

3. Frais de viabilité, frais d'égouts, taxes de déversement à l'égout, droits de voirie, taxes de pavage et de trottoir, etc.

4. Elles sont même quelquefois aggravées. La Ville de Paris perçoit une taxe d'écoulement à l'égout qui est proportionnelle au revenu net des immeubles, tel qu'il sert d'assiette à la contribution foncière. L'article 3 de la loi du 10 juillet 1894 change cette taxe en un droit fixe de 50 francs par chute sur les immeubles

Il semble bien qu'une ville puisse, sans difficulté, se charger d'établir, à ses frais, la viabilité, mais lorsqu'elle voudra modifier la perception des taxes communales, nous craignons fort que ses décisions n'aient d'autre portée que celle d'un vœu. Le conseil municipal de la Ville de Paris, dans une délibération du 6 novembre 1905, exonérait les habitations à bon marché de la taxe foncière de remplacement de 2 fr. 50 sur le revenu net de la propriété bâtie et de la taxe de 9 fr. 10 sur la valeur en capital des propriétés bâties ou non, pendant le temps où ces habitations sont exemptées de l'impôt foncier. Pendant le même délai, la Ville renonçait à son droit de réclamer, aux propriétaires d'habitations à bon marché, la taxe d'égout de 50 francs par chute.

Cette délibération ne fut pas approuvée, mais pour les deux premières taxes, l'administration en accordait la remise à titre gracieux. La taxe d'égout continuait à être perçue, aucun fonds de non-valeur n'ayant été prévu par la loi du 10 juillet 1894 qui l'avait instituée. A M. Turot qui, à la séance du 31 décembre 1909 s'étonnait de cette anomalie, le préfet de la Seine répondit que les attributions du conseil municipal en matière d'impôts sont limitées. « C'est un principe fondamental de notre droit public qu'aucun impôt ne peut être établi et réglé dans son mode de perception et son assiette que par une loi; il entraîne cette conséquence qu'une taxe locale ne

exonérés de la contribution foncière pour une cause quelconque, et quelle que soit leur valeur locative. Il en résulte qu'une maison individuelle à bon marché paie 50 francs de taxe d'égout pour une seule chute alors que, louée 500 francs, elle devrait payer 10 francs; de même, une maison collective d'un revenu de 19.000 francs, par exemple, qui possède 6 chutes doit payer 300 fr. au lieu de 150 francs et il arrive ainsi que, pour les maisons à faible revenu, le montant de cette surtaxe dépasse le chiffre des dégrèvements accordés par la loi de 1906.

peut être perçue dans une commune, que dans les conditions mêmes fixées par la loi qui l'autorise » et après avoir cité quelques applications jurisprudentielles de ce principe, le préfet concluait : « Une amélioration de régime des habitations à bon marché au point de vue des taxes communales peut paraître souhaitable ; il ne nous appartient pas, je crois, de la réaliser (1). » C'est donc une véritable réforme fiscale au profit des habitations à bon marché qu'il s'agit d'accomplir, et, si l'on ne veut pas s'en tenir au régime aléatoire des remises à titre gracieux, il sera nécessaire de provoquer l'intervention du législateur.

Les sacrifices consentis par les communes pourront trouver une compensation dans l'établissement d'une *taxe sur la plus-value des immeubles*. Cette mesure aurait non seulement un intérêt financier, mais permettrait, en empêchant la spéculation sur les terrains, de construire, dans tous les points d'une ville, des logements à bon marché, alors qu'aujourd'hui les villes tendent de plus en plus à se diviser en quartiers riches et en quartiers pauvres. Dans les grandes villes de tous les pays, la valeur du sol s'accroît d'une façon continue et dans d'énormes proportions. A Berlin, sur la *Hauswogteiplatz*, en quartier d'affaires, la valeur du mètre carré du sol qui était de 115 marks en 1865, s'élevait à 344 marks en 1880 et à 990 marks en 1895. Dans les quartiers ouvriers, plus récemment construits, le mètre carré valait 56 marks en 1880, et 102 marks en 1895. A Londres, les valeurs locatives ont passé, de 1871 à 1891, de 24 à près de 40 millions de livres sterling ; de ces 16 millions d'augmentation des

1. *Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris* du 7 janvier 1910.

2. M. Halbwachs, *La Politique foncière des municipalités*, p. 4.

loyers, 7 millions et demi se rapportent uniquement au sol c'est-à-dire qu'en vingt ans, la valeur en capital du sol s'est accrue d'au moins 150 millions de livres sterling. A Paris, on peut estimer que, dans le centre, le mètre carré de terrain valait de 450 à 500 francs en 1860 et de 900 à 1200 francs en 1900; de 50 à 60 francs dans le XVI^e arrondissement en 1860 et de 130 à 140 francs en 1900.

On s'est préoccupé, à l'étranger, de taxer cette plus-value; en Allemagne surtout, nous avons vu les municipalités s'efforcer, par une politique foncière rationnelle, de combattre les fâcheux effets de la spéculation sur les terrains. En France, une taxe sur la plus-value pourrait trouver son fondement dans la loi du 16 septembre 1807, dont l'article 30 permet de réclamer, aux propriétaires avantagés par des travaux publics, une indemnité pouvant s'élever jusqu'à la moitié de la valeur des avantages acquis (1). Comme la cause première des formidables plus-values que nous avons signalées réside le plus souvent dans l'exécution de travaux publics, on pourrait trouver là des ressources considérables qui, affectées à l'habitation ouvrière, en favoriseraient singulièrement le développement (2).

1. La jurisprudence a même décidé qu'en cas de dommages causés par les travaux publics, l'indemnité, de ce chef, pourrait être compensée avec les plus-values existant d'autre part, à la seule condition que l'indemnité ne soit pas réduite à néant, c'est-à-dire soit au moins de 1 franc. Cf. Favier, *De l'Attribution de la rente foncière à la collectivité*, th. Lyon, 1907.

2. Une proposition de loi Morlot, déposée en 1906, tend à absorber cette rente foncière, en donnant aux communes un droit d'expropriation pour cause d'hygiène ou d'utilité communale qui comprendrait non seulement les terrains et immeubles strictement nécessaires, mais ceux encore que leur seule situation destine à bénéficier d'une plus-value directe et immédiate pouvant résulter

Nous avons parcouru les principaux moyens par lesquels les communes peuvent participer utilement à l'œuvre du logement ouvrier; il existe bien d'autres modes secondaires d'intervention dont la définition n'a pu trouver place dans un texte de loi forcément limité. Ils varient d'ailleurs avec les circonstances locales et c'est aux municipalités qu'il appartiendra d'étudier les diverses combinaisons possibles, et de choisir, suivant l'état de la question dans leur ressort, celle qui permettra la solution la plus rapide. L'essentiel est que les communes ne gaspillent pas leurs moyens d'action, qu'elles sachent, par un emploi judicieux, faire donner à une intervention que le législateur leur a strictement mesurée, le maximum de rendement. Et pour cela, nous insistons sur ce point, elles devront n'apporter leur concours qu'à des entreprises qui s'efforceront réellement d'*améliorer le logement de l'ouvrier proprement dit* et s'engageront à maintenir le taux des loyers à des prix accessibles aux travailleurs les moins fortunés. Dans ce but, la construction de maisons collectives est surtout à recommander, non pas que cette habitation constitue le type idéal, mais parce qu'en fait le prix de revient des logements sera moins élevé et qu'on pourra tirer partie d'une disposition assez large de l'article 5 qui accorde le bénéfice de la loi par cela seul que la destination principale de l'immeuble est d'être affecté à des habitations à bon marché. En louant le rez-de-chaussée et le premier étage par exemple, de façon à en retirer un bénéfice commercial, on pourra

de l'exécution des travaux ; formule trop vague, dont la mise en pratique ne manquerait pas de donner lieu à des abus. Une proposition plus récente déposée par MM. Godart et Bender, en 1910, tend également à faire participer aux dépenses occasionnées par l'exécution de travaux publics, les propriétaires qui auront bénéficié d'une plus-value.

diminuer d'autant le loyer pour les étages supérieurs et il sera possible ainsi d'offrir une partie des logements à des prix très modérés tout en obtenant de l'exploitation générale de l'immeuble un revenu moyen suffisant.

On voit que la mise en œuvre de notre législation permet d'obtenir des résultats féconds par les efforts combinés de l'initiative privée et des pouvoirs publics, chacun déployant son activité dans la sphère la mieux appropriée à ses moyens d'action. L'initiative privée s'adressera à la classe la plus aisée des travailleurs, aux contre-maitres, aux employés supérieurs, à certains ouvriers privilégiés. A ceux-là elle assurera, autant que possible, par la coopération la propriété de leur foyer ou tout au moins une habitation saine et confortable. Restera la grande masse ouvrière, celle qui souffre le plus du logement cher et insalubre et qui attend vainement un remède de l'initiative privée. Il faut qu'elle trouve auprès des facteurs publics le concours qui lui est indispensable ; c'est à loger dignement cette partie de la population qui est la plus nombreuse, tâche plus ingrate peut-être, mais autrement urgente et utile que les départements et surtout les communes devront consacrer toutes leurs ressources d'action.

Si trois ans d'application n'ont abouti qu'à des résultats insuffisants, c'est qu'on n'a pas demandé au fonctionnement du mécanisme législatif tout ce qu'il était susceptible de produire. Cela tient en partie à ce que la question n'est pas encore entrée dans le domaine des idées courantes ; la loi et ses avantages sont trop ignorés, et nous ne partageons nullement les craintes de MM. Martin et Fortier qui, au Sénat, lors de la discussion de la loi du 10 avril 1908, voyaient dans la loi de 1906 un tel régime de faveur pour les ouvriers des villes qu'elle aurait pour

effet d'accentuer la dépopulation des campagnes (1). A la séance de la Société française des Habitations à bon marché du 12 avril 1910 un notaire de Seine-et-Oise signalait qu'il venait d'appliquer pour la première fois l'article 8 de la loi du 12 avril 1906 permettant l'attribution d'une maison à bon marché indivise à l'un des cohéritiers et à cette occasion il avait constaté que cet article de loi était à peu près inconnu dans la région.

L'œuvre de l'amélioration du logement ouvrier aura fait un progrès décisif, le jour où tous seront pénétrés de l'importance sociale du problème, ou chacun saura qu'il est à sa portée des moyens de contribuer à la solution. C'est une *éducation* à faire. Que ceux qui sont en mesure de se mettre à la tête du mouvement, par la situation qu'ils occupent et les ressources dont ils disposent n'hésitent pas à remplir leur « devoir social ». L'État doit donner l'exemple et mettre plus de cohésion entre ses divers organes administratifs : il ne faut pas, lorsque la direction de l'assurance et de la prévoyance sociale cherchent à accélérer la réforme par une amélioration reconnue nécessaire, que les administrations des contributions directes et de l'enregistrement n'y voient comme résultat qu'une diminution des recettes publiques et fassent opposition aux mesures demandées. D'autre part, l'administration supérieure ne doit cesser de signaler aux communes et aux départements tout l'intérêt qui s'attache à leur participation à l'œuvre, et le meilleur moyen de les encourager à l'action sera de les mettre en présence des résultats obtenus par les initiatives qui se sont déjà fait jour et qui les éclaireront de leur expérience.

1. Sénat, séance du 17 mars 1908. *Journal officiel* du 18, p. 364 et suiv.

Une fois qu'on aura groupé les bonnes volontés disposées à agir, et il n'en manque pas, il faudra trouver les ressources nécessaires. Nous avons vu que les capitalistes ignorent à peu près totalement les placements sociaux. Les capitaux philanthropiques sont d'un appoint trop faible, les capitaux de pure spéculation ont écartés *a priori* par la limite de l'intérêt à 4 0/0, mais on trouvera des ressources suffisantes auprès des capitalistes qui ne demandent qu'un intérêt raisonnable à des placements de tout repos. C'est à ceux-là qu'il faut s'adresser et, par des exemples d'entreprises prospères, heureusement assez nombreux (1), il ne sera pas difficile de les convaincre qu'ils retireront du placement en habitations ouvrières un revenu au moins égal, tout en ayant la satisfaction de s'associer à une œuvre de bien social. Les compagnies d'assurances (notamment sur la vie) qui consacrent des sommes considérables à des placements immobiliers, ne s'intéressent qu'à la catégorie des maisons de luxe qui ne leur rapportent guère plus de 3 0/0. En s'attachant à la construction d'habitations populaires, les compagnies effectueraient un placement aussi sûr qu'avantageux, et qui leur fournirait en même temps, à l'exemple de ce qui se passe en Belgique, un excellent moyen de développer leur clientèle d'assurés. Une orientation nouvelle dans ce sens ouvrirait aux habitations à bon marché l'énorme source des capitaux qui s'accumulent dans la réserve mathématique des compagnies (2).

1. L'exemple typique est celui de la Société anonyme des logements économiques de Lyon, qui n'a pas cessé de verser, depuis sa fondation (en 1886), un intérêt de 4 0/0 à ses actionnaires.

2. En 1906, cette réserve s'élevait à 2 milliards 1/4, dont 572 millions placés en immeubles de luxe. (Communication de M. A. Rey au Congrès de l'Alliance d'hygiène sociale de Lyon, qui, sur sa proposition a adopté un vœu dans le sens indiqué ci-dessus).

Restera enfin à recruter une clientèle pour les habitations salubres et à bon marché; c'est l'ouvrier lui-même qu'il importe d'intéresser à l'amélioration de son propre logement. Les tentatives faites jusqu'à ce jour auprès de lui l'ont laissé la plupart du temps indifférent, parfois même méfiant. Sans doute cet état d'esprit tient à des habitudes acquises qu'on ne heurte pas impunément, qu'on ne transforme pas du premier coup; la nécessité de répandre dans le public les préceptes d'hygiène qui doivent guider chaque individu dans le choix d'un logement d'abord, dans la façon de l'occuper ensuite, n'est pas discutable : il faut organiser l'éducation sanitaire de la masse de la population, nous l'avons déjà constaté. Mais on doit bien reconnaître aussi que l'apathie, l'hostilité rencontrées chez l'ouvrier, peuvent également s'expliquer par cette autre raison que, trop souvent jusqu'ici, les remèdes qu'on lui a proposés n'étaient pas à sa portée. Si l'on veut que l'ouvrier se laisse toucher dans le choix de son habitation par des considérations hygiéniques, il ne faut pas faire de l'hygiène un luxe auquel ses modestes ressources l'empêchent de prétendre. On n'aboutira à rien tant qu'on lui demandera à la fois un sacrifice pécuniaire (souvent impossible) et le sacrifice de ses habitudes. Ce qui importe, c'est de lui offrir, au prix même du taudis qu'il habite, un logement parfaitement salubre. Une fois soustrait à un milieu qui le rend naturellement réfractaire à toute amélioration, on entreprendra, avec beaucoup plus de chances de succès non seulement son éducation hygiénique, mais son éducation sociale en général. On lui apprendra à conserver dans un état de parfaite salubrité le logement qu'on lui livre disposé suivant toutes les données de l'hygiène, et en même temps à mesurer ses besoins, à ménager ses ressources, à être économe, prévoyant, coopérateur. A cet

effet, les concours d'ordre et d'épargne produiraient d'heureux résultats, les principaux prix pouvant consister dans la remise d'un terme de loyer (1).

Il est indispensable, si l'on veut assurer le succès de la législation nouvelle, de mener à bien cette œuvre de propagande éducative auprès de tous ceux dont on peut, à un titre quelconque, souhaiter la collaboration. Pour cette tâche, l'organe existe : c'est le *comité de patronage* et une note du 15 mars 1907 a précisé leur mission d'une façon remarquable.

Par des enquêtes préalables sur la question, dans son ressort il préparera son action qui doit consister surtout dans la « diffusion de la législation nouvelle, la conquête morale des maires, de toutes les influences locales... C'est à lui qu'il appartient de répandre les dispositions législatives encore trop ignorées, de les mettre en valeur, de les faire passer de la loi dans les mœurs...

« Les membres des comités de patronage, quelles que puissent être leurs initiatives, doivent se persuader qu'ils n'auront encore presque rien fait, s'ils n'ont pas réussi à provoquer autour d'eux un courant d'idées nouvelles. Qu'ils se consacrent sans retard et sans trêve à cette œuvre ; que leurs conversations, leurs conférences, leurs écrits, leurs appels à la collaboration des feuilles locales, éveillent l'attention des populations intéressées ; qu'ils fassent de la question de l'habitation salubre une question toujours posée devant l'opinion publique, qu'ils y intéressent cette opinion : ils justifieront ainsi la confiance

1. La Société française des habitations à bon marché avait en 1908, organisé un concours de ce genre. Elle se heurta d'abord à la méfiance des intéressés, qui répugnaient à ouvrir leur intérieur aux membres du jury et dut modifier les conditions du concours pour réunir un nombre de concurrents suffisant (*Bulletin de la Société*, 1909, p. 16).

nouvelle que leur a montrée le législateur en élargissant leurs attributions, et ils pourront mener à bien leur importante mission (1). »

Dans cet ordre d'idées, il est une institution privée qui mérite une mention toute spéciale, car depuis longtemps déjà elle s'emploie activement à réaliser un but analogue : c'est la *Société française des habitations à bon marché*.

Fondée en 1889, elle a puissamment contribué à la création du mouvement en faveur de l'habitation à bon marché et elle en favorise le développement, en offrant à tous ceux qui désirent mettre sur pied une société de construction, l'aide précieuse de ses encouragements et de ses conseils éclairés (2).

A peine la cause de l'habitation ouvrière venait-elle de remporter un avantage marqué par l'adoption de la loi du 12 avril 1906, qu'elle faisait une nouvelle et importante recrue : nous voulons parler de la *mutualité*. Le fait est assez considérable pour ne pas le passer sous silence. C'est M. Mabillean, l'éloquent apôtre de la mutualité, qui venait apporter la bonne nouvelle au Congrès de l'Alliance d'hygiène sociale de Lyon, le 15 mai 1907, dans la séance réservée à l'habitation ouvrière. Le Congrès national de la mutualité, réuni à Nice quelques semaines auparavant, avait décidé, à l'unanimité, que désormais les sociétés de secours mutuels entreprendraient directement la solution du problème de l'habitation salubre et à bon marché, en comprenant l'habitation parmi les services mêmes de la

1. *Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché*, p. 65 et 67.

2. Parmi les fondateurs nous relevons les noms de J. Simon, G. Picot, E. Cheysson, J. Siegfried. Dans son *Bulletin trimestriel*, elle publie les études et les documents les plus intéressants sur tout ce qui touche de près ou de loin à l'habitation ouvrière. Le siège social est à Paris, 4, rue Lavoisier.

mutualité : possédant tous les éléments nécessaires, la clientèle et les capitaux, la réussite ne pouvait être douteuse. Cette communication fut acclamée par le Congrès de Lyon.

Nous estimons toutefois, avec M. Brouilhet (1), que ces promesses séduisantes risquent peut-être de détourner de la véritable solution. Nous admirons les œuvres de la mutualité qui sont inspirées par les plus nobles sentiments de la nature humaine : le libre effort personnel, le mutuel appui que se doivent les associés, la solidarité dans l'infortune. Qu'elle mette sa puissance morale, sa puissance financière au service de l'habitation salubre et économique, rien de mieux ! Elle peut devenir un merveilleux instrument de propagande, en raison de ses millions d'adhérents. Elle peut s'intéresser largement à la réalisation pratique des idées qu'elle propagera, en affectant une part de son avoir considérable à des placements sociaux. Il y a là une voie féconde, dans laquelle nous nous rejouirions sincèrement de la voir entrer. Mais qu'elle prétende, en tant que mutualité, accomplir à elle seule la réforme, c'est une tâche qu'elle n'est pas, selon nous, en mesure d'assumer.

Nous ne croyons pas que l'*habitation mutualiste* soit la solution possible, en tout cas rapprochée, du problème du logement ouvrier. La mutualité a, de même que la coopération, l'inconvénient de n'être pas à la portée de la catégorie des travailleurs les moins fortunés, qui ne peuvent guère, sur un salaire très réduit devant suffire à une nombreuse famille, faire le moindre prélèvement pour une œuvre de prévoyance. Or, c'est dans cette classe qu'il importe surtout de faire pénétrer les bienfaits du logement

1. *Les Habitations à bon marché au Congrès de l'Alliance d'hygiène sociale*. Questions pratiques de législation ouvrière, 1907, p. 181-182.

salubre, c'est dans ce milieu que le mal sévit avec le plus d'intensité, c'est là qu'il faut s'efforcer d'apporter le remède le plus immédiat. Une expérience concluante a démontré que l'initiative privée pouvait difficilement adapter ses moyens d'action à un tel but : ceux dont dispose la mutualité, pour être assez étendus, ne sont pas d'une nature différente. C'est pour suppléer à cette inaptitude que la loi de 1906 a prévu le concours des départements et des communes : voilà la véritable réforme de la nouvelle législation, le point sur lequel il est indispensable de faire porter tous les efforts. Le champ d'action que nous avons assigné à la mutualité, celui de l'initiative privée, est assez vaste pour qu'elle y trouve un emploi de toutes ses facultés. Mais lorsqu'il s'agit de loger convenablement les plus nécessiteux, seule la commune paraît en mesure de faire aboutir cette tâche urgente, qu'aucune autre initiative n'est en voie de réaliser. Elle tient de la loi un pouvoir suffisant, si elle sait en user ; pour cela, les municipalités doivent bien se persuader que rien ne peut les dispenser d'agir, et il faut se garder de leur fournir le moindre prétexte à l'abstention.

La législation actuelle, malgré ses imperfections, constitue, par rapport au régime antérieur, un progrès véritable. Si nous voulons qu'elle se traduise par une amélioration réelle du logement populaire, acceptons tous les concours, mais veillons à ce que chacun d'eux s'exerce précisément dans la sphère où il est appelé à rendre le plus de services, où son action ne gênera pas le développement des autres. Efforçons-nous surtout, par une utilisation rationnelle, de mettre en valeur la réforme essentielle opérée en 1906. Son application méthodique peut seule empêcher une nouvelle déception et permettre d'apporter au problème de l'habitation ouvrière une solution satisfaisante.

CONCLUSION

Nous avons suivi les efforts législatifs de chaque État se préoccupant d'assurer à la question vitale de l'habitation la meilleure solution ; nous avons pu apprécier l'efficacité des mesures prises. Actuellement, il semble bien que les expériences soient faites et que l'on puisse dégager de cette étude comparative deux idées générales :

Tout d'abord, le problème de l'habitation peut revêtir, suivant les pays, une physionomie particulière, mais, sous son aspect national ou local, on retrouve partout un élément constant, qui donne à la question toute son acuité : c'est la difficulté, pour la partie la moins aisée de la population, de trouver, surtout dans les villes, un logement sain dont le prix soit en rapport avec ses ressources.

En second lieu, la commune apparaît de plus en plus comme étant le facteur essentiel et nécessaire de la réforme à accomplir.

Le législateur français a-t-il su prévoir les véritables besoins, y a-t-il suffisamment pourvu ?

En ce qui concerne la salubrité du logement, notre loi de 1902 ne présente pas de graves imperfections. Il suffira d'en assurer et d'en contrôler le fonctionnement par l'organisation de l'inspection sanitaire, et de restituer à l'article 18 toute sa portée, par le vote d'une loi sur l'expropriation pour cause d'insalubrité publique.

Mais lorsqu'il s'est agi de développer la construction de nouveaux logements, notre législateur s'est écarté d'avantage de la voie que nous aurions voulu lui voir suivre. La loi du 12 avril 1906 a malorienté les efforts en les dirigeant de préférence vers la maison individuelle et son acquisition par l'ouvrier ; elle a trop strictement limité l'intervention des pouvoirs publics en général et des communes en particulier. Ces critiques ne procèdent pas d'un système préconçu, d'un parti pris hostile à la petite propriété, à l'initiative privée ; elles résultent de constatations positives : l'urgence de la réforme à réaliser, la grandeur des résultats à obtenir. L'accession du travailleur à la propriété de son foyer, l'action libre de la philanthropie, de la coopération, peuvent être des solutions désirables, ce ne sont pas des solutions possibles, du moins actuellement possibles.

D'une part, l'initiative individuelle, livrée à ses propres moyens, s'est déclarée impuissante, en France, à aborder le côté le plus urgent du problème. De l'autre, ce sont précisément les nations qui ont fait le plus confiance aux communes, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, qui se sont aussi le plus approchées du but à atteindre.

Il est donc permis de regretter que le législateur français n'ait pas cru devoir admettre une intervention plus énergique des municipalités, pour suppléer à l'insuffisance possible de l'initiative privée.

Est-ce à dire que tous les effets utiles de notre système légal soient subordonnés à une nouvelle réforme législative ? Evidemment non.

Il contient d'excellentes dispositions dont l'application méthodique et raisonnée peut atténuer singulièrement les imperfections de l'ensemble. Le mouvement en faveur de l'amélioration du logement ouvrier n'a pas pris l'ampleur

qu'il aurait dû prendre en France. Il ne faut pas que la loi reste lettre morte. Mettons-nous dès maintenant à l'œuvre, pour regagner le temps perdu et rejoindre les nations qui nous ont devancés. Sachons profiter de leur expérience : attachons-nous surtout à faire produire à l'intervention des communes, sous les formes qui sont autorisées, son maximum de rendement. « La commune, organe traditionnel, mais toujours bien vivant, n'est-elle pas la collectivité naturellement chargée de s'assainir elle-même, de réparer les défauts du vêtement de pierre qui la matérialise ? N'est-elle pas outillée juridiquement, pécuniairement, moralement, pour cela ? N'y est-elle pas intéressée et obligée à la fois ? Sachons faire d'elle une cellule économique, active et bien aménagée. Cherchons tous à l'orienter dans ce sens (1). » Elle ne substituera pas son action à celle de l'initiative individuelle. Là où elle trouvera des initiatives, elle les respectera et tâchera de les développer. Il ne s'agit pas d'opposer l'action publique à l'action privée, mais de combiner heureusement l'exercice de leurs facultés propres, dans la poursuite d'un but commun.

La tâche est immense, on a besoin de tous les efforts ; elle est urgente, car le mal se développe sans répit et chaque jour le taudis fait de nouvelles victimes. Pour aboutir et aboutir vite, il faut que toutes les bonnes volontés, sollicitées par une propagande active et énergique en faveur de l'œuvre entreprise, apportent sans réserve leur plus large concours.

1. C. Brouilhet, *Les Habitations à bon marché au Congrès d'Hygiène sociale*. Questions pratiques de législation ouvrière, 1907, p. 182.

APPENDICE

LA QUESTION A LYON

La Ville de Lyon nous offre un exemple très net du développement rapide des grandes agglomérations urbaines, que nous avons signalé au début de notre étude, comme un des faits les plus saillants de la période contemporaine.

Sa population, qui, en 1801, était de 109.500 habitants, atteint aujourd'hui 472.114, soit une augmentation de plus 430 0/0. Cet accroissement se manifeste particulièrement sur la rive gauche du Rhône (III^e et IV^e arrondissements), où, en soixante-dix ans, la population a plus que décuplé, passant de 22.890 habitants en 1836 à 244.580 en 1906. La superficie de la ville est loin de s'être développée dans les mêmes proportions. Elle couvre actuellement 4.384 hectares. Ainsi, malgré des espaces libres relativement importants, Lyon occupe, au point de vue de la densité de la population, le huitième rang parmi les villes de France avec une moyenne de 108 habitants par hectare.

C'est dire que nous retrouvons ici tous les éléments du problème du logement ouvrier dans les grandes villes. Mais les conditions défectueuses de l'habitation à Lyon tiennent aussi à certaines particularités locales.

L'humidité est une des causes les plus fréquentes d'insalubrité. Elle provient d'abord du climat, puis de ce fait que beaucoup d'immeubles sont adossés à des collines

dans les quartiers de Saint-Just, Saint-Georges, Saint-Paul, Pierre-Seize, des Chartreux, Saint-Clair, etc. L'insuffisance d'air et de lumière est poussée à ses dernières limites grâce à ces « horribles inventions lyonnaises » : *l'alcôve* et surtout la *soupen*te. Dans bon nombre d'appartements les pièces sont dédoublées. Une première partie, la plus grande, celle qui prend jour directement sur la rue ou sur la cour, sert à l'habitation pendant la journée : c'est, suivant les cas ou indifféremment, la cuisine, la salle à manger, le petit atelier, etc. Au fond, séparé par une mince cloison, fermé par de larges portes non-vitrées, un réduit obscur dont les dimensions sont calculées de façon à recevoir un lit : c'est l'alcôve. Souvent la partie supérieure est encore utilisée. Un plancher horizontal, situé à un peu plus de mi-hauteur de l'appartement, permettra de placer au-dessus un nouveau lit : c'est la soupente, il est impossible de s'y tenir debout ; on y accède par un escalier de bois, voire par une échelle. Soupentes et alcôves, telles sont les chambres à coucher dans un nombre important d'appartements à Lyon : l'atmosphère corrompue par le séjour des dormeurs pendant la nuit ne peut s'y renouveler qu'à travers l'air vicié de pièces habitées toute la journée. Souvent cette disposition particulière de l'appartement est due à la présence d'un atelier de famille. Chez le tisseur de la Croix-Rousse l'atelier doit, pour contenir les métiers, être assez vaste. Toujours bien éclairé, mais moins souvent aéré, il accapare le meilleur de la place disponible, et l'habitant ne peut consacrer à son logement proprement dit qu'un espace très restreint, le plus obscur, le plus malsain. Heureusement cet usage et surtout l'utilisation de la soupente comme chambre à coucher tend de plus en plus à disparaître.

Enfin nous devons signaler l'état déplorable des *loges de concierges* à Lyon, qui offrent à leurs occupants un abri, dont la gratuité apparente semble autoriser à oublier les conditions de la plus élémentaire décence que doit réunir un logement humain. Dans les anciennes maisons elles n'avaient pas été prévues, dans toutes c'est un « bâtiment parasite » pour lequel on ne fera que le minimum de sacrifices : de place et de frais de construction ; aussi on les refoule dans le sous-sol, dans la cage d'escalier, dans la petite cour. Voici comment s'exprimait à leur sujet M. Lortet qui, en 1900, dénonçait cette situation... « Sur les trois cents loges vues par moi, les 8/10, peut-être, devraient être déclarées inhabitables pour des êtres humains, à cause de leur obscurité, à cause de leur manque d'aération ou par suite de leur cubage absolument insuffisant. Sur ces trois cents loges j'en ai trouvé vingt-trois habitées même pendant la nuit et construites dans des cours étroites et sombres sur l'ouverture même des fosses d'aisances. Lorsqu'on enlève les matières fécales, la famille doit déménager. La plupart du temps, la dalle arrondie, formant le bouchon, ferme mal l'orifice, et, par les joints souvent largement ouverts, les gaz méphitiques viennent nuit et jour, la nuit surtout, empoisonner de malheureuses familles, les anémier, les labourer à fond pour l'ensemencement de la tuberculose.

» C'est dans ces bouges que la phtisie fait rage, et ce sont de ces antres sans nom, que sortent la plupart des malheureux qui encombre les services de nos hôpitaux et qui bientôt iront peupler les sanatoria de notre région (1). »

1. Communication faite le 23 avril 1900 à la Société nationale de Médecine sur *Les Concierges de Lyon et la Tuberculose*. —

Cette influence du logement insalubre en général sur l'état sanitaire de l'agglomération et spécialement sur la diffusion de la tuberculose a été mise en évidence avec une rigoureuse précision pour notre ville, par l'étude de MM. les Dr^s Lacomme et Dupin publiée sous la direction de M. le professeur Courmont sur la *topographie de la tuberculose à Lyon* (1). Appuyée sur des documents officiels fournis par la mairie et le bureau d'hygiène, les chiffres qu'elle contient sont significatifs.

Pour les cinq années étudiées de 1900 à 1904, la moyenne des décès par la tuberculose pour 10.000 habitants est de 24,5 dans le II^e arrondissement, pour s'élever à 41,3 dans le III^e, les autres oscillant entre ces chiffres (I^{er}, 31,8 ; — IV^e, 35,1 ; — VI^e 35, 6 ; — V^e 37,6) : le quartier le moins atteint est aussi le plus riche, le moins surpeuplé. « Dans les rues avoisinant la place Bellecour, les quais, les larges avenues, nous disent MM. Lacomme et Dupin, rares sont les maisons où la tuberculose a fait son apparition, et lorsque, par hasard, elle y apparaît, elle ne s'y installe pas, fait une victime et c'est tout. Et quelle est cette victime ? La bonne ou la concierge, dans la plupart des cas (2) ». L'arrondissement le plus frappé est le troisième, essentiellement ouvrier, très peuplé et très pauvre. Par endroit, les maisons contaminées sont tellement voisines les unes des autres, qu'elles forment de véritables foyers on en peut signaler trois bien nets ; le plus intense est le foyer Moncey, formé par l'ensemble des maisons comprises dans le triangle limité par le cours de

Voir également : *Les Loges de Concierges au point de vue de l'hygiène publique et privée*, par le Dr Rouyer. Thèse méd. Lyon, 1902. — Cf. *Le Progrès* du 4 octobre 1910.

1. *Topographie de la tuberculose à Lyon, 1900-1904* (mortalité) préface du professeur J. Courmont. Maloine, édit., 1905.

2. *Op. cit.*, p. 24.

la Liberté d'une part, la rue Villeroÿ d'une autre et enfin la rue Paul-Bert. Le deuxième s'étend autour de la montée de la Grande-Côte comme axe, avec toutes les rues transversales. Enfin le quartier Saint-Georges, avec la montée du Gourguillon comme axe, forme le troisième foyer.

Le travail de MM. Lacomme et Dupin est continué en ce moment pour les années 1905 à 1910 sous la direction de M. le D^r Lesieur, directeur du bureau municipal d'hygiène depuis 1909 (1). Des renseignements qui nous ont été fournis par l'auteur de cette étude, qui sera prochainement terminée et publiée, il résulte que les constatations précédentes sont pleinement confirmées par ces cinq dernières années. Le taux de la mortalité par la tuberculose est resté sensiblement le même, avec des écarts aussi significatifs entre les divers quartiers. Les trois foyers de tuberculose se retrouvent avec une délimitation qui n'a guère varié.

De tout ceci, on peut conclure que Lyon a beaucoup à faire pour améliorer ses habitations ouvrières. Fort heureusement, les bonnes volontés n'ont pas manqué pour entreprendre cette tâche considérable et nous allons maintenant passer rapidement en revue les efforts les plus intéressants qui ont été tentés en vue de résoudre la question, soit au point de vue de l'assainissement, soit au point de vue de la construction.

A. — APPLICATION DE LA LOI DE 1902

Conformément à l'article 4 de cette loi, le maire prenait, le 17 octobre 1903, un arrêté portant *règlement sanitaire*

1. Depuis sa fondation, le bureau municipal d'hygiène était dirigé par M. le D^r Roux.

de la ville de Lyon. A la suite de recours, le Conseil d'État ayant, dans son arrêt du 15 janvier 1909, apporté certaines modifications, un nouveau règlement sanitaire a été mis en vigueur par arrêté municipal du 25 mai 1909. Ce règlement approuvé par le préfet le 13 novembre 1909, n'a été appliqué qu'à partir du 1^{er} janvier 1910 (1).

La partie relative à l'hygiène des habitations est très complète. Pour chaque pièce habitée, on détermine un cube d'air minimum, la surface des baies d'éclairage et d'aération, la hauteur sous plafond. Les caves ne pourront servir à l'habitation, de même les pièces prenant jour sur des cours trop étroites. Les maisons dont la hauteur maxima est déterminée par la largeur des voies qu'elles bordent devront être alimentées en eau potable, sinon pour chaque appartement distinct, du moins au moyen de robinets de palier, à l'usage commun des locataires de chaque étage, etc... Des dispositions minutieuses réglementent l'évacuation des matières usées, une des causes importantes de l'insalubrité à Lyon. Enfin, la formalité du permis de construire est exigée même pour les grosses réparations.

L'application de ce règlement, et en général tout ce qui se rapporte à l'hygiène publique est confié au *bureau municipal d'hygiène*. Mais l'organisation lyonnaise est bien antérieure à l'intervention du législateur.

Dès le 27 mai 1890, la municipalité, sur la proposition de M. le professeur Gailleton, maire de Lyon, décidait la création d'un bureau municipal d'hygiène, qui commençait à fonctionner le 1^{er} janvier 1891. La loi de 1902 en a fait un organe obligatoire et officiel : nous allons analyser

1. *Bulletin municipal officiel de la ville de Lyon*, 2 janvier 1910.

rapidement les résultats les plus récents dus à son fonctionnement (1).

Pendant l'année 1909, il a reçu 1729 déclarations de maladies contagieuses: pour 368 d'entre elles, la déclaration était facultative (sur ce nombre on relève 232 déclarations de tuberculose pulmonaire). Les déclarations se font de plus en plus régulièrement et, avec un service de désinfection très bien organisé, on voit diminuer progressivement la mortalité par maladies infectieuses, à mesure qu'augmente le nombre des désinfections. En 1891, on relève 400 décès et 800 désinfections. En 1909, il y a moins de 150 décès, mais on a opéré plus de 1.200 désinfections.

En ce qui concerne spécialement les *logements insalubres*, le nombre des enquêtes effectuées n'a pas cessé d'augmenter. En 1905, on a procédé à 838 enquêtes, en 1906 à 891, en 1907 à 928, en 1908 à 1096. Au cours de l'année 1909, le bureau d'hygiène a été saisi de 1130 réclamations concernant des logements ou immeubles insalubres. Les causes d'insalubrité relevées au cours des enquêtes auxquelles ont donné lieu ces plaintes se répartissent ainsi qu'il suit:

1. Pour les résultats et l'organisation antérieurs à la loi de 1902, voir Gayot. *La Question des logements insalubres*. Thèse de Lyon, 1905, p. 235 et s.

1° Causes intérieures :

Agglomération des habitants, surpeuplement.....	7	} 441 enquêtes
Exiguité du logement.....	11	
Souventes.....	23	
Défaut ou insuffisance de jour et d'air.....	45	
Malpropreté.....	111	
Humidité.....	39	
Cheminées, fourneaux, calorifères en mauvais état.....	30	
Présence de malades.....	4	
Mauvaises odeurs.....	41	
Absence d'eau potable, réservoirs défectueux.....	81	
Vétusté des matériaux de construction.....	43	
Présence de parasites, cafards, moustiques, etc.....	6	

2° Causes extérieures : 899 enquêtes.

Nous relevons les plus fréquentes. Défectuosités des canalisations des eaux pluviales et ménagères : 107. Absence insuffisance ou mauvaise installation des fosses et cabinets d'aisances : 84. Mauvaises odeurs, fumées : 56, humidité : 48, etc.

3° Causes multiples : 103 enquêtes.

4° Réclamations non fondées : 128 enquêtes.

Sur ce nombre, 33 enquêtes sont relatives à des loges de concierge ; 3 concernent des logements fournis par les patrons à leurs employés et 9 ont trait à des logements loués à la nuit.

Par arrondissement, ces enquêtes se répartissent ainsi : I^{er}, 134 ; II^e, 166 ; III^e, 416 ; IV^e, 70 ; V^e, 140 ; VI^e, 204.

Elles ont motivé 36 interdictions totales d'habitation et 11 interdictions d'habitation de nuit.

Les réclamations non fondées, quoique encore nombreuses, sont cependant en diminution sur 1908 : de 263 elles passent à 128.

Parmi les 4.130 enquêtes effectuées en 1909, 393 ont pu être solutionnées directement par le bureau d'hygiène, les propriétaires ou régisseurs ayant dans ces cas fait procéder immédiatement aux améliorations nécessaires.

Les notifications faites par voie administrative pour l'exécution des travaux d'assainissement ont donné lieu à 36 vérifications d'interdiction d'habitation, 203 vérifications de travaux prescrits et 12 vérifications de travaux imposés après poursuites engagées contre les propriétaires.

Il a été dressé 33 procès-verbaux pour inexécution de travaux prescrits et 2 pour inobservation d'interdiction d'habitation. En outre, 11 enquêtes supplémentaires ont été faites à la suite de pourvois formés par des propriétaires devant le Conseil de préfecture.

Les pourvois au Conseil d'État ont suspendu un certain temps l'application de divers articles du règlement sanitaire. Néanmoins, l'alimentation en eau potable des immeubles a été poursuivie d'une manière efficace, de concert avec le service municipal des eaux ; il a été adressé environ 3.000 mises en demeure aux propriétaires d'immeubles non alimentés en eaux potables ou insuffisamment desservis, et un grand nombre d'installations ont déjà été faites.

Enfin, préalablement à la délivrance des permis de construire, le bureau d'hygiène a examiné, en 1909, 249 plans de constructions neuves et a donné avis favo-

nable pour chacun d'eux, après quelques modifications de détail réclamées à divers constructeurs.

Ces quelques résultats paraissent bien démontrer que l'application de notre loi sanitaire se fait à Lyon dans des conditions très satisfaisantes ; en tout cas, le bureau municipal d'hygiène s'emploie avec une louable activité à en assurer le fonctionnement.

Une enquête méthodique sur toutes les loges de conciergerie a été commencée par le II^e arrondissement, et M. le Dr Lesieur nous annonçait d'autres mesures d'une application imminente, qui ne sauraient manquer d'avoir les plus heureux effets au point de vue de l'assainissement de l'habitation.

Le directeur du bureau municipal vient d'obtenir de l'administration des hospices que celle-ci ne renouvellerait aucun des baux consentis sur ses terrains, sans avoir au préalable prévenu le service d'hygiène. On sait que les hospices de Lyon possèdent dans notre ville des terrains assez étendus, dont ils tirent profit en les louant pour un temps relativement court, souvent pour quinze ans, à des particuliers qui à leur tour les exploitent en y élevant des maisons d'habitation. Le problème qu'ont à résoudre les locataires de ces terrains est le suivant : amortir en quinze ans, par la seule perception des loyers, le capital engagé (frais de construction et location du terrain) et rémunérer largement ce capital. On conçoit ce que doivent être les maisons édifiées dans de pareilles conditions. Les constructions sont réduites à leur plus simple expression, on utilise des matériaux de rebut ; on stipule par avance qu'en aucun cas des réparations ne seront exigibles, et en même temps on élève au maximum le taux des loyers. Ainsi se forment de véritables îlots d'immeubles insalubres. Aux Brotteaux, notamment, on rencontre, sur le terrain des

hospices, nombre de masures infectes et branlantes, « qui rapportent 10, 15 0/0 et plus à leurs propriétaires, et qui parfois écrasent leurs locataires, comme cette bâtisse de la rue Bugeaud, qui, en 1907, en s'écroulant, fit cinq victimes » (1). Jusqu'ici, le service d'hygiène était à peu près désarmé ; quand il réclamait au propriétaire de la construction des réparations sanitaires, celui-ci alléguait la prochaine expiration de son bail, et lorsqu'il retrouvait quelque temps après le même propriétaire devant lui, le bail avait été renouvelé. Désormais, le bureau d'hygiène, averti, pourra imposer les améliorations nécessaires comme condition de renouvellement du bail des terrains, sauf évidemment à obtenir pour ces baux une durée permettant raisonnablement d'engager de sérieuses dépenses.

En deuxième lieu, le bureau d'hygiène vient d'élaborer, à l'instar de Paris, une *réglementation des garnis* qui est sur le point de recevoir la consécration officielle. Son application doit rendre de réels services, les garnis constituant, dans toutes les grandes villes, les principaux foyers d'éclosion et de propagation des maladies contagieuses.

Enfin, M. le Dr Lesieur va faire entreprendre l'établissement d'une institution à laquelle il attache, avec juste raison, une grosse importance : c'est le *casier sanitaire des habitations de Lyon*. Il y a là un travail considérable (au dernier recensement, 1906, on comptait 18.909 maisons) qui demandera plusieurs années pour être mis complètement à jour, mais on ne saurait s'exagérer sa répercussion bienfaisante sur la salubrité de l'habitation.

Il semble, d'ailleurs, que la mise à exécution de ces diverses mesures doive être facilitée par une tendance à respecter davantage les principes de l'hygiène. L'applica-

1. P. Pic, *L'Habitation ouvrière et la législation française*, op. cit., p. 3.

tion de la loi de 1902 ne rencontre presque plus d'obstacles de la part des propriétaires. Quant aux locataires, ils commencent à se laisser toucher dans le choix de leur logement par des considérations hygiéniques : il y a des taudis qui restent à louer, notamment dans le quartier Saint-Georges.

Terminons par deux constatations d'un heureux presage pour nos compatriotes : concordant avec l'application méthodique des règlements d'hygiène, elles doivent les encourager, de plus en plus, à leur stricte observation. A Lyon, la mortalité diminue progressivement et la durée de la vie moyenne s'accroît d'une façon constante. En 1891, on enregistrait 22,5 décès pour 1.000 habitants; en 1909, le taux s'abaisse à environ 19,10 00. La vie moyenne qui atteignait à peine quarante ans en 1890, dépasse quarante-huit ans en 1909.

B. — APPLICATION DE LA LOI DE 1906

I. — *Comité de patronage*

Institué par décret du 5 juin 1907, il est composé de 12 membres (1). Contrairement à ce que nous avons constaté pour l'ensemble des comités, il a manifesté, dès le début, une grande activité. Réuni six fois en 1908, la première année de son fonctionnement, il a tenu quatre réunions en 1909, et au cours de cette année il s'est déjà réuni cinq fois. Il possède des ressources sinon importantes, du moins largement suffisantes. En 1909 et en 1910, il a reçu du ministère du Travail, sur le crédit prévu de 20.000 francs, une allocation de 500 francs. En outre, chaque année, le

1. Le président est M. Pierre Robin; M. P. Pic est vice-président.

Conseil général du Rhône inscrit à son budget une somme de 1.000 francs, dont 600 francs sont attribués au comité de Lyon et 400 francs au comité de Villefranche.

Depuis son institution jusqu'à ce jour, le comité de patronage a délivré 165 certificats de salubrité; aucun n'a été refusé; dans un seul cas, une modification a été demandée. Les certificats ne sont pas délivrés sur plan, mais sur le vu des constructions. Cette façon de procéder n'a pas, en fait, créé de difficultés, en raison de la procédure rapide adoptée qui permet au président du comité de délivrer immédiatement le certificat sur l'attestation du membre délégué, sauf approbation ultérieure du comité.

Les huit dixièmes environ des certificats délivrés concernent des maisons individuelles. Si le chiffre de 165 certificats dénote l'activité du comité, il ne correspond cependant pas exactement au développement des constructions à bon marché. Un bon nombre de certificats ont été demandés et délivrés pour des constructions qui, de toute évidence, dépassent les maxima légaux.

Dans le premier semestre de l'année 1910, le comité a organisé un concours pour la construction de maisons collectives et de maisons individuelles. Cinq projets de maisons collectives et quatre projets de maisons individuelles ont été présentés. Le comité, dans sa séance du 1^{er} août 1910, décidait de ne pas décerner le premier prix de 1.000 francs prévu pour le concours de maisons collectives, mais de le répartir sur les autres primes. En conséquence, il décernait un deuxième prix de 600 francs, un troisième prix de 400 francs, un quatrième prix de 300 francs, un cinquième prix de 200 francs et une médaille d'argent. Les maisons individuelles obtenaient un premier prix de 500 francs, un deuxième prix de

250 francs et deux médailles d'argent. Les projets primés ont été exposés.

Avant de mentionner les concours directs apportés à la construction d'habitations à bon marché à Lyon, il est bon d'indiquer les maxima de valeur locative établis par la commission prévue par l'article 5 de la loi de 1906, et qui sont insérés dans l'arrêté préfectoral du 21 juillet 1908.

Communes au-dessous de 1.001 habitants.	105 fr.
» de 1.001 à 2.000 »	150 »
» de 2.001 à 5.000 »	180 »
» de 5.001 à 30.000, banlieue	} 208 »
de 30.001 à 200.000 dans un rayon de 10 kilomètres.	
Communes de 30.001 à 200.000, banlieue	} 260 »
de 200.001 habitants et au-dessus, dans un rayon de 15 kilomètres, sauf Oullins.	
Commune d'Oullins	325 »
Ville de Lyon.....	400 »

Comme on le voit, tous les maxima ont été abaissés, sauf à Oullins ; ce qui a provoqué, par la suite, plusieurs protestations ; mais au moment de la fixation, toutes les communes intéressées avaient été prévenues et la plupart n'avaient pas présenté d'observations.

II. — Caisse d'Épargne

Au 31 octobre 1910, l'œuvre de l'habitation à bon marché figurait au bilan de la Caisse d'Épargne du Rhône pour une somme de 750.000 francs. Dès 1886, elle s'intéresse à la question, devançant de beaucoup l'action du législateur, en participant pour une somme de 150.000 francs à la constitution de la *Société lyonnaise des logements*

économiques. Par des versements successifs, la Caisse portait finalement ses avances à cette société à 1 million en 1893. En 1902, la société remboursait les sommes prêtées, et le Conseil d'administration de la Caisse d'Épargne décidait d'entreprendre la construction directe de maisons individuelles offertes en location simple, dans les centres manufacturiers où la caisse possède des succursales importantes et où la population ouvrière est très dense. Les maisons constituent parfois deux ou quatre logements accotés de façon à diminuer les frais de construction, mais leur disposition les rend complètement indépendants, avec leur entrée spéciale. Si l'on excepte 10 logements d'employés comprenant 5 pièces chacun et loués de 4 à 500 francs, les logements comportent, en général, quatre pièces et un jardin d'au moins 200 mètres; le prix de revient de chaque logement est d'environ 4.500 francs, ce qui permet de le louer à une moyenne de 180 francs par an, ou 15 francs par mois. Actuellement, la Caisse possède à Thizy, 7 maisons avec 21 locataires, à Bourgade-Thizy, 5 maisons avec 11 locataires, à Pont-Trambouze, 8 maisons avec 18 locataires, à Cours, 4 maisons, avec 6 locataires; soit, au total, 24 maisons avec 56 locataires. La Caisse n'a jamais eu à subir de mécomptes quant au paiement des loyers.

D'autre part, la Caisse d'Épargne a consenti à la société coopérative de construction *la Chaumine* des prêts successifs qui s'élèvent actuellement à 95.000 francs environ. De nouveaux prêts à cette société sont en instance.

En 1909 la caisse a inauguré le système des prêts hypothécaires individuels. Signalons à ce propos l'intéressante initiative qu'elle a permis de réaliser à Vaise. Des employés de la Compagnie P.-L.-M., ou de diverses industries du quartier de Vaise, ont formé en 1908 le *Groupement des*

Habitations hygiéniques de Lyon-Vaise et ont demandé à emprunter à la Caisse d'Épargne l'argent nécessaire à la construction d'une cité ouvrière. Ce qui caractérise ce groupement (qui n'est pas une coopérative comme on l'a maintes fois appelé), c'est l'indépendance absolue de chacun des propriétaires grâce, à l'aide financière de la Caisse d'épargne de Lyon qui a consenti à chacun d'eux un prêt à titre individuel.

Chacun des membres, il y en a 26 actuellement, a acquis individuellement, au prix moyen de 6 francs le mètre carré, une parcelle de terrain d'une surface de 300 mètres carrés environ, faisant partie d'une plus grande masse, située rue du Bourbonnais ; il y a fait édifier une maison à son gré. Cependant, pour conserver à l'opération son caractère général, toutes les maisons sont jumelles et sur le même alignement. Chaque maison a coûté environ 6.000 francs et 7.300 francs en tenant compte des dépenses accessoires et frais d'emprunt. C'est ce chiffre maximum que la Caisse d'Épargne s'est engagée, vis-à-vis des membres du groupement, à prêter à chacun d'eux au taux de 3 0/0 seulement. D'un autre côté, chaque emprunteur a pris l'engagement, vis-à-vis de la Caisse d'Épargne, de rembourser l'emprunt au moyen d'un versement annuel minimum de 7 0/0 (3 0/0 intérêt : 4 0/0 amortissement), ce qui représente pour 7.300 francs une somme de 511 francs permettant l'amortissement complet en dix-huit ans environ. Chacun des intéressés conserve toute faculté de faire des versements anticipés, qui lui rapportent 3 0/0 ; mais il doit contracter une assurance en cas de décès. Après achèvement total l'opération comprendra 35 maisons.

En résumé, l'état des sommes consacrées par la Caisse d'Épargne du Rhône aux habitations ouvrières se répartit à peu près de la façon suivante.

Prêt à la Société des Logements économiques..	50.000 fr.
Prêt à la Chaumine (1).....	95.000
Construction directe	455.320
Prêts hypothécaires individuels.....	150 000
Total.....	<u>750.320 fr.</u>

« La caisse ne songe pas à s'arrêter à ce chiffre, quelque élevé qu'il puisse paraître, mais elle continue à y consacrer chaque année une partie des revenus de sa fortune personnelle (2). »

III. — *Bureau de bienfaisance*

Sur les instances de la municipalité, le bureau de bienfaisance a décidé de consacrer le maximum de ses ressources disponibles, c'est-à-dire, le cinquième de son patrimoine, soit 220.000 francs à la construction de logements ouvriers. Une maison collective, dont les plans sont établis, va être édifiée à Perrache entre les rues Quivogne et Smith, en façade sur le Cours Bayard. Le terrain de construction est cédé par la ville pour la moitié de sa valeur réelle. A ce sujet, on s'était demandé, dans le silence des textes, si les cessions de terrains à prix réduit, prévues seulement en faveur des sociétés, étaient également possibles au profit des établissements de bienfaisance. Le ministre du Travail consulté, répondit que l'esprit de la loi ne faisait pas de doute et que la ville pouvait *a for-*

1. Un nouveau prêt de 20.000 francs vient d'être consenti à cette société, ce qui porte à 115.000 francs le chiffre total des avances qu'elle a reçues, et à 770.000 francs le montant des sommes affectées par la caisse à l'œuvre de l'amélioration du logement ouvrier.

2. *Caisse d'Épargne et de Prévoyance du Rhône*, F. Sabran, agent général de la Caisse de Lyon. Plaquette pour l'Exposition de Bruxelles, 1910. Rey, édit.

tiori consentir à son bureau de bienfaisance les faveurs qu'elle avait le droit d'accorder aux sociétés privées. Actuellement, l'expertise que la loi prévoit pour établir la valeur réelle du terrain est en cours.

La maison qui sera consacrée exclusivement à l'habitation économique (rez-de-chaussée et étages), comprendra 32 ou 33 logements de 2, 3 et 4 pièces. Le taux des loyers sera calculé d'après les prix en usage dans le quartier. On ne veut pas faire de l'assistance proprement dite ; on s'adresse à l'ouvrier qui a l'habitude de payer son loyer. Cependant, le bureau de bienfaisance ne se préoccupe pas des répercussions financières : il a fait le sacrifice d'un revenu annuel de 6.600 francs (la ville avait proposé de combler le déficit pouvant résulter de l'opération) qu'il ne se donne pas pour but de récupérer par l'exploitation de l'immeuble. Il s'attachera surtout à établir une construction qui pourra servir de modèle aux autres initiatives.

IV. — *Ville de Lyon*

La première intervention de la ville de Lyon, en faveur de l'habitation ouvrière, a été consacrée par une délibération du conseil municipal, en date du 27 avril 1908, qui engageait une dépense de 10.300 francs pour l'établissement d'une rue en bordure des maisons construites par le *Groupement des habitations hygiéniques de Lyon-Vaise* sur le terrain fourni par les propriétaires intéressés, à charge pour la ville de faire les frais de viabilité : classement de la rue, entretien, canalisations d'eau et de gaz. Signalons, à ce propos, que pour leur petite cité ouvrière, les employés du P.-L.-M. ont fait la première installation qui ait été entreprise à Lyon du tout-à-l'égout, mesure d'assainissement qu'il y aurait grand intérêt à voir se généraliser.

Mais M. le Maire préparait une intervention plus énergique en faveur du logement ouvrier. Après s'être heurté à l'interprétation des textes dans son projet de régie directe (1), il résolut de provoquer la constitution d'une « société à caractère nettement philanthropique et démocratique qui recevrait l'aide de la ville dans les conditions légales ». Sur son rapport du 7 juin 1909, le conseil municipal nommait, dans sa séance du 28 juin, une commission chargée de l'étude de la question. Composée de conseillers municipaux, d'administrateurs du bureau de bienfaisance, d'architectes, d'hygiénistes, de représentants des organisations ouvrières, elle jeta les bases d'une société dite *Société anonyme démocratique des habitations hygiéniques à bon marché de Lyon*, et les statuts qu'elle élaborait furent approuvés par le ministre du Travail le 23 novembre 1909. Cette société constituée pour quarante ans a son siège à l'hôtel de ville ; le fonds social, fixé à 400.000 francs, est divisé en actions de 100 francs chacune, ses opérations seront limitées aux immeubles situés dans la ville de Lyon et concerneront des maisons collectives. « C'est surtout, semble-t-il, la maison collective, qui doit recevoir les encouragements des communes, parce qu'elle s'adresse à la classe la plus nécessiteuse de la population. Or, toutes les initiatives qui se sont produites à Lyon ces temps derniers ont eu pour objet de réaliser la construction de maisons individuelles » (2).

Pour faciliter la constitution de la société en favorisant la souscription des actions, M. le Maire, dans son rapport du 10 décembre 1909, proposait au conseil municipal,

1. Sur l'élaboration de ce projet et les obstacles qu'il rencontra. Voir H. Duret, thèse précitée, p. 339 et suiv.

2. Rapport du 10 décembre 1909. *Bulletin municipal officiel* du 12 décembre.

conformément à l'avis de la commission spéciale, d'accorder à la société la garantie de l'intérêt de ses actions jusqu'à concurrence de 3 0/0 pendant dix années. Il demandait aussi de décider en principe que des réductions seraient accordées dans les limites légales, sur le prix des terrains que la ville serait appelée à céder. Sur le rapport de M. l'adjoint Guilhot où nous relevons la phrase suivante : « Dans le cas improbable où le crédit de la ville se substituant à celui de la société ne suffirait pas pour attirer les capitaux nécessaires pour l'entreprise projetée, nous demanderions à l'administration de proposer au conseil une souscription d'actions dans la limite autorisée par la loi de 1906 », les propositions de l'administration étaient adoptées par le conseil dans sa séance du 18 avril 1910.

La souscription des actions de la société est en cours actuellement et les terrains que la ville se propose de céder sont situés dans la partie sud du quartier de Per-rache... La ville, qui possède d'ailleurs des terrains assez vastes, a l'intention d'accorder des cessions avantageuses à d'autres sociétés en voie de formation.

V. — Sociétés diverses

Nous trouvons à Lyon deux catégories de sociétés : celles qui se sont constituées *en dehors de la loi* et celles qui se sont placées *sous la protection légale*.

Parmi les premières nous en citerons deux : *Le Cottage*, société anonyme fondée en 1890, dont le capital-actions de 300.000 francs a été porté à 1 million par l'émission d'obligations à concurrence de 700.000 francs. Intitulée « Société lyonnaise des maisons salubres et à bon marché pour faciliter l'accession à la propriété par le travail et l'épargne », elle s'adresse cependant bien peu à l'ouvrier et

nous n'entrerons pas dans le détail de son fonctionnement. Elle ne possède que deux maisons collectives mises en location simple : une à Oullins, l'autre à Lyon (cours Lafayette) ; les autres (elle en a construit plus de 200) sont des maisons individuelles dont on devient propriétaire en cinq, dix, quinze ou vingt ans, quelques-unes sont réellement à bon marché, mais pour un bon nombre il s'agit de véritables villas dont la valeur atteint jusqu'à 200.000 francs.

Autrement intéressante est, à notre point de vue, la *Société anonyme des Logements économiques et d'alimentation* fondée sur l'initiative de M. Mangini le 1^{er} juin 1886. Nous ne retracerons pas le développement de cette œuvre bien connue à Lyon. Contentons-nous d'indiquer les résultats obtenus. Le capital de la société atteint actuellement 5 millions. Au 31 décembre 1909 elle avait dépensé pour la construction de logements collectifs, la somme de 6.845.417 fr. 90. Au cours de l'année 1909 seulement, elle affectait 88.916 fr. 69 à la construction de 3 maisons avec 45 logements et au commencement des travaux du nouveau groupe de la rue Bancel. Lorsque l'entreprise de ce nouveau groupe sera terminée (déjà une maison de 15 logements a été achevée et louée dans le courant de l'année 1910) la société possédera 146 maisons avec 1.733 logements ; sur ce nombre 16 maisons avec 144 logements sont situées à Oullins et 14 maisons avec 138 logements à Villeurbanne. Les autres sont réparties dans les divers quartiers de Lyon, le plus grand nombre se trouvant à la Guillotière et aux Brotteaux.

Les logements comportent 2 pièces et 2 alcôves ou 3 pièces et 2 alcôves : c'est le dernier type adopté. Les premiers se louent de 16 à 23 francs ; les autres de 25 fr. 50 à 26 fr. 50 par mois. Ces prix s'entendent pour

le 1^{er} étage, et comportent une diminution de 1 franc par mois à mesure que l'on s'élève d'un étage. Les dernières maisons sont exclusivement consacrées au logement ; on n'y rencontre plus de magasins et le rez-de-chaussé est loué au prix du 4^e étage.

Les demandes de location affluent : les deux maisons qui sont encore en cours de construction, rue des Asperges, ont déjà trouvé un nombre de preneurs supérieur aux 20 logements qu'elles comportent. Sur un chiffre global de 482.386 fr. 40 représentant les prix de location de la société, la perte éprouvée en 1909 pour logements ou magasins inoccupés a été de 2.772 fr. 15 soit 0 fr. 574 0/0 ; et, ce qui est significatif, les pertes sur loyers pour insolvabilité ou renvoi de locataires s'élèvent seulement à 565 fr. 30, soit 0 fr. 117 0/0.

La situation financière de la société est excellente. L'exercice 1909 s'est soldé par un bénéfice net de 292.203 fr. 53 (dans ce chiffre, les deux restaurants économiques des Brotteaux et de la Guillotière sont compris pour une somme de 2.851 fr. 55). Sur cette somme, 200.000 francs ont été prélevés pour servir aux actionnaires un intérêt de 4 0/0 qui n'a jamais cessé d'être distribué depuis la fondation. Ajoutons, en terminant, que si la société persiste à ne pas se placer sous la protection légale en tant que société, du moins elle réclame et bénéficie, pour les immeubles qu'elle fait construire, des exemptions fiscales prévues par la loi.

Sociétés constituées sous la protection légale

« C'est une besogne fort amusante, disait M. Ribot (1), que de mettre sur pied une société de logements ouvriers. »

1. Discours à l'Assemblée générale de la Société française des

Il paraît moins agréable, en tout cas assez malaisé, d'assurer la vitalité des sociétés une fois constituées, à en juger par les quelque six ou sept sociétés que nous avons vu éclore à Lyon depuis 1906 et qui, après avoir manifesté leur existence par l'approbation de leurs statuts, disparaissaient l'année suivante de la liste officielle sans avoir pu atteindre la période des réalisations. Le fondateur de l'une d'elles, *Le Patrimoine Immobilier*, qui a au moins laissé un souvenir puisqu'une maison était déjà construite et deux étaient commencées lorsque survint la liquidation (qui d'ailleurs ne se solda pas par un déficit), nous disait les obstacles réels que devaient surmonter, au début, les sociétés avant d'en arriver à leur plein fonctionnement. Il est très difficile de recruter le conseil d'administration, parce qu'on n'en peut rétribuer les membres par des jetons de présence. Et comme la mise en train nécessite une besogne assez considérable, la société doit avoir à sa tête, pour réussir, ou bien un philanthrope dévoué, ou bien un homme de l'art qui trouvera, dans la réalisation même des opérations poursuivies par la société, une rémunération suffisante. Ensuite, dans la recherche des capitaux, soit auprès des caisses publiques, soit auprès des particuliers, on se heurte à un état d'esprit indifférent, parfois même hostile qui, espérons-le, ne tardera pas à se modifier.

Aussi ne trouve-t-on actuellement à Lyon que trois sociétés ayant donné quelques résultats.

La plus ancienne : la *Société anonyme des Logements économiques J.-B. Martin*, fondée le 25 février 1904 au capital de 50.000 francs, intéresse peu Lyon. La maison

J.-B. Martin a édifié à Tarare quelques logements pour le personnel d'une usine et l'entreprise terminée depuis assez longtemps n'est pas appelée à se développer davantage.

La Coopérative du parc Chaussagne, société anonyme coopérative de construction d'habitations à bon marché des employés de commerce et de l'administration, a été fondée en 1905 et approuvée en vertu de la nouvelle loi, le 6 juillet 1906. Son capital initial de 5.000 francs a été rapidement augmenté, par suite d'emprunts successifs faits à la Caisse des Dépôts et Consignations : il atteint aujourd'hui environ 500.000 francs. La société dispose d'un terrain de 8 hectares situé au parc Chaussagne, dont la plus grande partie est actuellement construite. Elle s'adresse exclusivement aux employés supérieurs qu'elle rend propriétaires dans un délai de vingt ans ; ses maisons atteignent toutes ou à peu près le maximum légal.

Cinquante maisons sont déjà construites, 2 sont en cours de construction, et 13 sociétaires attendent leur tour. La société limitera ses opérations à ses terrains déjà possédés.

La Chaumine, société anonyme coopérative de constructions à bon marché des employés de la Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon, a été fondée le 5 avril 1905 par 6 employés de la compagnie, conformément à la loi du 30 novembre 1894 et approuvée le 11 novembre 1905... C'est la seule société véritablement *ouvrière* fonctionnant actuellement à Lyon. Son capital est variable et formé de dons des membres bienfaiteurs et de parts ou actions de 100 francs chacune, souscrites par les employés. Il fut initialement de 20.500 francs, puis des augmentations successives l'ont porté à environ 100.000 francs.

Les sociétaires qui désirent la construction d'une mai-

son, dont ils deviennent propriétaires, sont tenus de souscrire un nombre d'actions équivalent au prix de l'immeuble, et ils prennent à bail la maison, une fois construite, pour une durée égale à la période de libération des titres représentant le prix de revient, le bail finissant le jour même du dernier versement de libération. Les actions sont payables un dixième au moment de la souscription, et le solde par versements mensuels de 0 fr. 30 par action souscrite. De cette façon, lorsque le sociétaire aura entièrement libéré ses actions ou qu'il aura, par son loyer annuel, payé le prix de sa maison, la société lui attribuera la propriété de l'immeuble, et sa part proportionnelle de la réserve sociale lui sera remise sur sa demande.

La Société est administrée par un conseil de six à neuf membres, renouvelable par tiers chaque année. La construction est faite par des entrepreneurs choisis par la Société sous la surveillance d'un architecte, dont les plans ont été approuvés par le sociétaire locataire et par la société.

Les terrains et maisons possédés actuellement par la Chaumine sont :

A Villeurbanne, 2050 mètres carrés pour 6 maisons dont 4 sont construites.

A Oullins, 1400 mètres carrés pour 7 maisons dont 5 sont construites.

A Montchat, 350 mètres carrés pour 1 maison.

— 700 — pour 2 maisons.

A Croix-Luizet, 500 mètres carrés pour 1 maison.

Les maisons coûtent environ 6.000 francs, non compris le terrain.

Signalons enfin diverses sociétés en voie de formation ou de fondation toute récente :

Le Rêve, société coopérative fondée le 13 février 1910 au capital de 20.000 francs ;

La Société coopérative de construction et d'habitations à bon marché du quartier du Grand-Trou, approuvée le 27 décembre 1909, au capital de 80.000 francs ;

L'Espérance du Foyer, société coopérative au capital de 22.000 francs approuvée le 20 janvier 1910 ;

La Maisonnnette ouvrière lyonnaise, société coopérative, au capital de 20.000 francs approuvée le 14 mars 1910.

• • •

De cette esquisse du mouvement lyonnais en faveur de l'amélioration du logement ouvrier, il semble bien résulter que, si depuis longtemps déjà l'assainissement se poursuit d'une façon méthodique, la construction proprement dite d'habitations salubres et à bon marché, sauf d'heureuses exceptions, ne s'est pas sensiblement développée. Cependant, les initiatives récentes et variées, qui se sont fait jour, nous autorisent à envisager l'avenir avec confiance. Et déjà les faits commencent à justifier l'affirmation que M. le professeur Pic, un des promoteurs du mouvement, apportait au Congrès de l'alliance d'hygiène sociale en 1907. « Sur ce terrain nouveau offert à son activité réformatrice, la ville de Lyon, fidèle à ses traditions, saura s'acquitter largement de son devoir social (1). »

1. Rapport présenté au Congrès, *op. cit.*, p. 24.

Vu : le Président de la thèse
Lyon le 7 novembre 1910

P. PIC

Vu : le Doyen
Lyon, le 7 novembre 1910

FLURER

Vu, et permis d'imprimer,
Lyon le 8 novembre 1910
Le Recteur de l'Académie de Lyon.

JOUBIN

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	1
INTRODUCTION.....	5
Conditions défectueuses des logements ouvriers dans les villes : surpeuplement et insalubrité (enquêtes et statistiques). — Les conséquences sur la santé, sur la moralité. — Les remèdes : 1 ^o assainissement des immeubles actuels ; 2 ^o construction de maisons neuves et à petits loyers : maisons individuelles et maisons collec- tives. — Conception de l'ouvrier propriétaire : supériorité morale, mais impossibilité pra- tique. — Nécessité de l'intervention du législa- teur.....	5

TITRE PREMIER

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS AU POINT DE VUE DE L'HYGIÈNE ET DE L'ASSAINISSEMENT

CHAPITRE PREMIER. — <i>Étude sommaire de la légis- lation sanitaire à l'étranger</i>	22
Esquisse de la législation anglaise. — Quelques résultats.....	22
Les autres pays.....	30
CHAPITRE II. — <i>La Législation sanitaire en France</i> ...	36
Loi du 13 avril 1850. — Loi du 5 avril 1884 (art. 97- 6°).....	36

Loi du 15 février 1902 sur la santé publique: dispositions relatives aux immeubles; mesures préventives et répressives.....	38
CHAPITRE III. — <i>Appréciation critique de la loi du 15 février 1902</i>	52
Section première. — État d'application. — Résultats obtenus.....	52
Section II. — Réformes proposées.....	60
Nécessité de remédier à l'insuffisance des résultats. — L'expropriation pour cause d'insalubrité publique. — La proposition Siegfried.	60
Organisation de l'inspection sanitaire. — Le casier sanitaire. — Le bureau d'hygiène intercommunal.....	71

TITRE II

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LA CONSTRUCTION DES MAISONS OUVRIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Législations étrangères</i> ...	93
Allemagne.....	93
Angleterre.....	111
Italie.....	127
Belgique.....	137
Pays divers: Suisse. — États-Unis. — Autriche-Hongrie. — Pays-Bas. — Danemark. — Suède. — Norvège. — Grand-Duché de Luxembourg. — Brésil.....	146
CHAPITRE II. — <i>Législation française</i> . — Historique: loi du 30 novembre 1894.....	161
Section première. — Étude de la loi du 12 avril 1906.	163
§ 1. — Organes d'exécution.....	165
§ 2. — Bénéficiaires de la loi.....	180
§ 3. — Facilités de crédit.....	195
A. — Établissements de bienfaisance et d'assistance.....	195

B. — Caisse des Dépôts et Consignations.....	197
C. — Caisses d'Épargne.....	205
D. — Départements et communes.....	208
§ 4. — Facilités d'assurance temporaire.....	211
§ 5. — Facilités de transmission héréditaire...	216
§ 6. — Faveurs fiscales.....	218
Section II. — Législation complémentaire.....	229
§ 1. — Loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché..	230
§ 2. — Loi du 12 juillet 1909 sur la constitution d'un bien de famille insaisissable.....	234
CHAPITRE III. — <i>Résultats obtenus en France</i>	237
Section première. — Les efforts de l'initiative privée en dehors des lois de 1894 et de 1906.....	237
§ 1. — L'Action patronale.....	238
§ 2. — Philanthropie et spéculation.....	242
Section II. — Résultats dus à l'application de la législation.....	246
§ 1. — Sociétés constituées sous la protection légale.....	246
§ 2. — Immunités fiscales.....	252
§ 3. — Ressources mises à la disposition de l'œuvre des habitations à bon marché.....	255
§ 4. — Les Comités de patronage.....	267
CHAPITRE IV. — <i>Appréciation de la législation fran- çaise</i>	273
Section première. — Critique de la loi du 12 avril 1906.....	274
§ 1. — Régime de faveur pour la maison indivi- duelle.....	275
§ 2. — Maxima de valeur locative : mal établis, trop élevés.....	281
§ 3. — Restrictions apportées à l'intervention des départements et des communes.....	303
§ 4. — Insuffisance des immunités fiscales.....	313
§ 5. — Inefficacité des facilités de crédit.....	
Section II. — Avantages réalisés par la nouvelle législation : parti qu'on en peut tirer.....	319
Rôle de l'initiative privée : la coopération.....	325

Rôle prépondérant des communes : le logement des classes les moins aisées; des familles nombreuses.— Moyens d'action.....	326
Nécessité d'une propagande éducative en faveur de l'œuvre à entreprendre.— La mutualité..	329
CONCLUSION.....	345
APPENDICE. — <i>La Question à Lyon</i>	349
A. — Application de la loi de 1902.....	353
B. — Application de la loi de 1906.....	360
